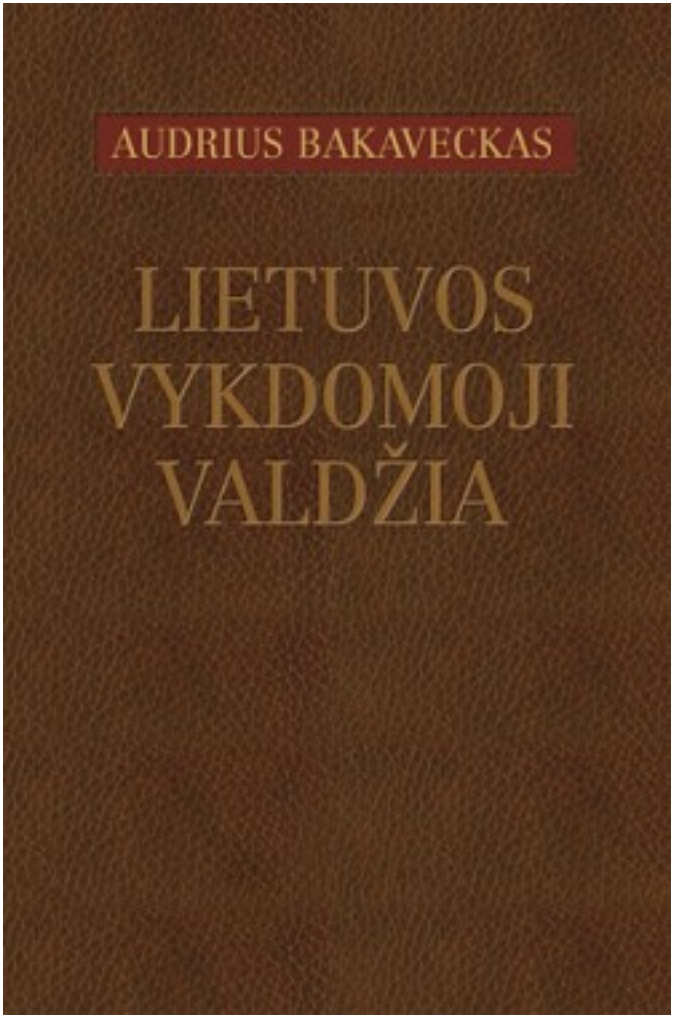

AUDRIUS BAKAVECKAS
LIETUVOS
VYKDOMOJI
VALDŽIA

Audrius Bakaveckas

Lietuvos vykdomoji valdžia

Leidykla „Eugrimas“, 2007

ISBN: 978-609-437-007-6

El. versiją paruošė:
www.skaitykle.lt

UDK 342.5(474.5)(075.8)
Ba-166

MONOGRAFIJĄ RECENZAVO:

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės
ir administracinės teisės katedros *doc. dr. Bronius Sudavičius*

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Administracinės teisės ir proceso katedros *prof. dr. Alvydas Šakočius*

Svarstyta ir rekomenduota Mykolo Romerio universiteto
Teisės fakulteto Administracinės ir proceso katedros 2006 m. birželio 7 d.
posėdyje (protokolo Nr. 1ATPK–9)

Monografijai parengti gauta
LIETUVOS VALSTYBINIO
MOKSLO IR STUDIJŲ FONDO
parama

Viršelio dailininkas *Algimantas Dapšys*
Dizainerė *Nijolė Juozapaitienė*

ISBN 978-9955-790-04-4

© Audrius Bakaveckas, 2007
© Leidykla „Eugrimas“, 2007

TURINYS

AUTORIAUS ŽODIS ... 11
PRATARMĖ ... 14
SUTRUMPINIMŲ SĄRAŠAS ... 15
ĮVADAS ... 16

I SKYRIUS
1. VALDŽIA. VALSTYBĖS VALDŽIA ... 23
   1.1. VALDŽIOS ESMĖ IR SĄVOKA ... 23
   1.2. VALSTYBĖS VALDŽIOS SAMPRATA ... 29
   1.3. VALSTYBĖS VALDŽIOS ORGANIZAVIMO PRINCIPAI ... 35
   1.4. VALSTYBĖS VALDŽIOS SISTEMA ... 41
   1.5. VALSTYBĖS VALDŽIOS VIENOVĖ ... 45
   1.6. VALSTYBĖS VALDŽIA IR VALSTYBINIS VALDYMAS (ADMINISTRAVIMAS) ... 48
2. VALDŽIŲ PADALIJIMO DOKTRINA ... 52
   2.1. VALDŽIŲ PADALIJIMO DOKTRINOS ISTORINĖ RAIDA ... 52
   2.2. VALDŽIŲ PADALIJIMO DOKTRINOS ESMĖ ... 60
3. KATEGORIJŲ *VALDYMAS, SOCIALINIS VALDYMAS, VYKDOMOJI VALDŽIA, VALSTYBINIS VALDYMAS (ADMINISTRAVIMAS)* IR *VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS* CHARAKTERISTIKA ... 67
   3.1. VALDYMAS ... 70
      3.1.1. Valdymo minties istorija ... 70
      3.1.2. Valdymo samprata ... 76
      3.1.3. Valdymo elementai ... 80
         3.1.3.1. Valdymo subjektas ir valdymo objektas ... 81
         3.1.3.2. Valdymo ciklas ... 83
         3.1.3.3. Valdymo funkcijos ... 84
      3.1.4. Valdymo požymiai ... 86
      3.1.5. Valdymo rūšys ... 89
   3.2. SOCIALINIS VALDYMAS ... 90
      3.2.1. Socialinio valdymo sąvoka ir požymiai ... 90
      3.2.2. Socialinio valdymo sistema ... 95
      3.2.3. Socialinio valdymo rūšys ... 99
   3.3. VYKDOMOJI VALDŽIA. ... 101
      3.3.1. Vykdomosios valdžios esmė ... 101
   3.4. VALSTYBINIS VALDYMAS (ADMINISTRAVIMAS) ... 107
      3.4.1. Valstybinio valdymo (administravimo) samprata ... 107
   3.5. VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS ... 114
      3.5.1. Viešojo administravimo raida ... 114
      3.5.2. Viešojo administravimo samprata ... 117
      3.5.3. Viešasis administravimas ir administracinė teisė ... 126

3.6. KATEGORIJŲ *VYKDOMOJI VALDŽIA, VALSTYBINIS VALDYMAS (ADMINISTRAVIMAS)* IR *VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS* SANTYKIS 128
3.6.1. Žodžių *viešasis, valdymas* ir *administravimas* reikšmių sematinė analizė 128
3.6.2. Kategorijų vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas santykis 134

II SKYRIUS
1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS SAMPRATA, POŽYMIAI IR FUNKCIJOS 137
1.1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS POŽYMIAI 137
1.2. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS FUNKCIJOS 142
1.3. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS SĄVOKA 149
1.4. VYKDOMOJI VALDŽIA IR ADMINISTRACINĖ TEISĖ 153
2. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJOS 155
2.1. VALSTYBĖS INSTITUCIJOS SĄVOKA IR POŽYMIAI 155
2.2. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJOS SĄVOKA IR POŽYMIAI 157
2.2.1. Vykdomosios valdžios institucijų administracinis teisnumas ir veiksnumas 160
2.2.2. Vykdomosios valdžios institucijų vidinė organizacinė struktūra 162
2.3. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS SUBJEKTAI 164
2.4. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ KLASIFIKAVIMAS 165
2.5. SĄVOKŲ *VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJOS, VALSTYBINIO VALDYMO (ADMINISTRAVIMO) INSTITUCIJOS* IR *VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJOS* SANTYKIS 168
3. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMA 172
3.1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS SĄVOKA 172
3.2. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS POŽYMIAI 175
3.3. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS ORGANIZAVIMO IR VEIKLOS PRINCIPAI 176
3.3.1. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos principų klasifikavimas 177
3.3.1.1. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos teisiniai principai 178
3.3.2.2. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizaciniai principai 182
3.4. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS STRUKTŪRA .. 185
4. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS RAIDA ATKŪRUS NEPRIKLAUSOMYBĘ 189
4.1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS KŪRIMASIS 189
4.2. VYRIAUSYBĖS SUDĖTIES KITIMAS 192
4.3. VYRIAUSYBIŲ FORMAVIMO RAIDA 195
4.4. MINISTERIJŲ SISTEMOS REFORMOS 200
4.5. KITI CENTRINIŲ IR TERITORINIŲ VYKDOMOSIOS VALDŽIOS STRUKTŪRŲ PERTVARKYMAI 206
4.6. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS TOBULINIMO GAIRĖS 209
4.7. VALSTYBĖS VALDYMO REFORMŲ VERTINIMAS 226

III SKYRIUS
1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS ELEMENTAI 230
1.1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS KONCEPCIJA 230

1.2. RESPUBLIKOS PREZIDENTO ĮGALIOJIMAI VYKDOMOSIOS VALDŽIOS SRITYJE ... 242
1.2.1. Prezidento institutas ... 242
1.2.2. Respublikos Prezidento įgaliojimai ... 244
1.2.3. Respublikos Prezidento kanceliarija ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai ... 250
1.2.4. Respublikos Prezidento dekretai ir potvarkiai ... 255
2. AUKŠČIAUSIA VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJA ... 257
2.1. LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖ ... 257
2.1.1. Vyriausybės sudarymas ... 259
2.1.2. Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas ir atsistatydinimas ... 265
2.1.3. Vyriausybės įgaliojimai ... 269
2.1.4. Vyriausybės nutarimai ... 274
2.1.5. Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos ... 278
2.1.6. Ministro Pirmininko potvarkiai ... 279
2.1.7. Vyriausybės programa ir jos įgyvendinimo priemonės ... 281
2.1.8. Vyriausybės posėdžiai ir kitos jos veiklos (darbo) formos ... 284
2.1.9. Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai ... 288
2.1.10. Vyriausybės kanceliarija ... 289
2.1.11. Vyriausybės santykiai su Seimu, Respublikos Prezidentu ir savivaldybėmis ... 292
2.1.11.1. Vyriausybės santykiai su Seimu ... 292
2.1.11.2. Vyriausybės santykiai su Respublikos Prezidentu ... 294
2.1.11.3. Vyriausybės santykiai su savivaldybėmis ... 295
2.1.12. Vyriausybės sąvoka ir požymiai ... 296
3. CENTRINĖS VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJOS ... 297
3.1. LIETUVOS RESPUBLIKOS MINISTERIJOS ... 297
3.1.1. Ministerijų esmė, rūšys ir sistema ... 298
3.1.2. Ministras. Ministerijų strateginiai veiklos planai. Ministerijų kolegijos . 303
3.1.3. Ministro įsakymai ... 310
3.1.4. Ministerijos vadovybė. Ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai ... 311
3.1.5. Ministerijos administracija ... 313
3.1.6. Ministerijų funkcijos ... 317
3.2. LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS ĮSTAIGOS ... 319
3.2.1. Vyriausybės įstaigų sistema ... 320
3.2.2. Kitos Vyriausybės reguliavimo sistemoje funkcionuojančios institucijos 340
3.2.3. Vyriausybės įstaigos sąvoka, požymiai, steigimas, vidinė organizacinė struktūra ir funkcijos ... 341
3.3. KVAZIVYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJOS ... 350
3.3.1. Vyriausybės komitetai ... 351
3.3.2. Vyriausybės komisijos ... 358
3.3.3. Vyriausybės tarybos ... 368
3.4. ĮSTAIGOS PRIE MINISTERIJŲ ... 376
3.4.1. Įstaigų prie ministerijų sistema ... 377
3.4.2. Įstaigų prie ministerijų vadovybė ... 383
3.4.3. Įstaigų prie ministerijų valdymo struktūros ... 385
3.4.4. Kiti įstaigų prie ministerijų organizavimo ypatumai ... 387

4. TERITORINĖS VYKDOMOSIOS VALDŽIOS STRUKTŪROS 389
4.1. LIETUVOS RESPUBLIKOS APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ INSTITUCIJOS 390
4.1.1. Apskrities viršininkas 391
4.1.2. Apskrities viršininko administracija 394
4.2. VYRIAUSYBĖS ATSTOVŲ INSTITUCIJOS 400
4.2.1. Vyriausybės atstovo instituto raida 401
4.2.2. Vyriausybės atstovas 407
4.2.3. Vyriausybės atstovo įgaliojimai ir teisės 409
4.2.4. Vyriausybės atstovo tarnyba 412
4.2.5. Vyriausybės atstovo apie savo veiklą teikiama informacija 414
4.3. CENTRINIŲ VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ TERITORINĖS STRUKTŪROS 416
4.3.1. Vyriausybės įstaigų teritorinės įstaigos 416
4.3.1.1. Lietuvos archyvų departamento teritorinės įstaigos 417
4.3.1.2. Statistikos departamento teritorinės įstaigos 419
4.3.1.3. Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos teritorinės įstaigos . 421
4.3.2. Ministerijų ir įstaigų prie ministerijų teritorinės įstaigos bei teritoriniai struktūriniai padaliniai 423
4.3.2.1. Aplinkos ministerijos ir įstaigų prie Aplinkos ministerijos teritorinės struktūros 424
4.3.2.1.1. Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai 424
4.3.2.1.2. Regioniniai aplinkos apsaugos departamentai 429
4.3.2.1.3. Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos teritorinės įstaigos 432
4.3.2.2 Įstaigų prie Finansų ministerijos teritorinės įstaigos 434
4.3.2.2.1. Muitinės departamento teritorinės įstaigos 434
4.3.2.2.2. Valstybinės mokesčių inspekcijos teritorinės įstaigos 437
4.3.2.3. Įstaigų prie Krašto apsaugos ministerijos teritoriniai struktūriniai padaliniai 439
4.3.2.3.1. Karo prievolės administravimo tarnybos regioniniai karo prievolės centrai 439
4.3.2.4. Kultūros ministerijos ir įstaigų prie Kultūros ministerijos teritorinės struktūros 442
4.3.2.4.1. Kultūros paveldo departamento teritoriniai struktūriniai padaliniai 442
4.3.2.4.2. Valstybinių rezervatų, valstybinių parkų ir biosferos rezervatų direkcijos 443
4.3.2.5. Įstaigų prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos teritorinės struktūros 445
4.3.2.5.1. Lietuvos darbo biržos teritorinės įstaigos 445
4.3.2.5.2. Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybos teritorinės įstaigos 447
4.3.2.5.3. Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos teritoriniai padaliniai 449
4.3.2.5.4. Valstybinės darbo inspekcijos teritoriniai struktūriniai padaliniai 452
4.3.2.5.5. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos teritorinės įstaigos 453

4.3.2.6. Įstaigų prie Susisiekimo ministerijos teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 455
4.3.2.6.1. Valstybinės kelių transporto inspekcijos regionų skyriai ... 455
4.3.2.6.2. Valstybinės vidaus vandenų laivybos inspekcijos teritorinės struktūros ... 456
4.3.2.7. Įstaigų prie Sveikatos apsaugos ministerijos teritorinės struktūros ... 457
4.3.2.7.1. Radiacinės saugos centro teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 457
4.3.2.7.2. Valstybinės ligonių kasos teritorinės įstaigos ... 458
4.3.2.7.3. Valstybinės visuomenės sveikatos priežiūros tarnybos teritorinės įstaigos ... 460
4.3.2.8. Įstaigų prie Švietimo ir mokslo ministerijos teritorinės struktūros ... 461
4.3.2.9. Teisingumo ministerijos ir įstaigų prie Teisingumo ministerijos teritorinės įstaigos ir teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 462
4.3.2.9.1. Hipotekos skyriai ... 462
4.3.2.9.2. Lietuvos metrologijos inspekcijos teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 463
4.3.2.9.3. Pataisos inspekcijos ... 465
4.3.2.9.4. Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos ... 470
4.3.2.9.5. Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 472
4.3.2.10. Įstaigų prie Ūkio ministerijos teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 474
4.3.2.10.1. Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 474
4.3.2.10.2. Valstybinės energetikos inspekcijos teritoriniai skyriai ... 476
4.3.2.11. Užsienio reikalų ministerijos teritorinės struktūros ... 477
4.3.2.12. Įstaigų prie Vidaus reikalų ministerijos teritorinės įstaigos ir teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 478
4.3.2.12.1. Migracijos departamento teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 478
4.3.2.12.2. Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 479
4.3.2.12.3. Gyventojų registro tarnybos teritorinės registro tvarkymo įstaigos ... 481
4.3.2.12.4. Policijos departamento teritorinės policijos įstaigos ... 482
4.3.2.12.5. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento teritorinės įstaigos ... 485
4.3.2.12.6. Valstybės sienos apsaugos tarnybos teritorinės struktūros ... 487
4.3.2.12.7. Viešojo saugumo tarnybos teritoriniai padaliniai ... 489
4.3.2.13. Įstaigų prie Žemės ūkio ministerijos teritorinės struktūros ... 491
4.3.2.13.1. Nacionalinės mokėjimo agentūros teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 491

4.3.2.13.2. Valstybinės augalų apsaugos tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 492
4.3.2.13.3. Valstybinės gyvulių veislininkystės priežiūros tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 495
4.3.2.13.4. Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai ... 496
4.3.3. Centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių struktūrų apibendrinimas ... 498
5. UŽSIENIO ŠALIŲ VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS ... 506
5.1. JUNGTINĖS VALSTIJOS ... 506
5.1.1. Prezidentas ... 506
5.1.2. Ministerijos (departamentai) ... 507
5.1.3. Kitos vykdomosios valdžios institucijos ... 510
5.2. DIDŽIOJI BRITANIJA ... 515
5.2.1. Monarchas ... 515
5.2.2. Centrinė vykdomoji valdžia ... 517
5.2.2.1. Slaptoji taryba ... 517
5.2.2.2. Vyriausybė ... 518
5.2.2.3. Vyriausybės departamentai (ministerijos) ... 520
5.2.2.4. Vyriausybės agentūros ... 522
5.2.3. Vykdomosios valdžios įgaliojimai ... 523
5.2.3.1. Deleguotosios įstatymų leidybos įgaliojimai ... 523
5.2.3.2. Teismo galios ... 525
5.4. VOKIETIJOS FEDERACINĖ RESPUBLIKA ... 526
5.5. ESTIJOS RESPUBLIKA ... 529
5.5.1. Estijos Respublikos Vyriausybė ... 529
5.5.2. Vyriausybės institucijos ... 533
5.5.2.1. Ministerijos ... 534
5.5.2.2. Valstybės kanceliarija ... 540
5.5.2.3. Kitos vykdomosios valdžios institucijos ir inspekcijos ... 542
5.5.2.4. Apskrities valdytojas ir apskrities valdyba ... 543
5.5.3. Valstybės institucijos, administruojamos Vyriausybės institucijų ... 547
5.5.4. Ginkluotosios pajėgos ... 547

IV SKYRIUS
1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS TOBULINIMO TEISINIAI METODOLOGINIAI ASPEKTAI ... 548
1.1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS KONSTITUCINIŲ PAGRINDŲ TOBULINIMO BŪTINYBĖ ... 548
1.2. AUKŠČIAUSIOSIOS VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJOS TOBULINIMO KRYPTYS ... 551
1.3. CENTRINIŲ IR TERITORINIŲ VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ STRUKTŪROS KLAUSIMAI ... 564
1.4. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ VIDINĖS ORGANIZACINĖS STRUKTŪROS SUTVARKYMAS ... 574
1.5. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ TEISINIO STATUSO KLAUSIMAI ... 579
1.6. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS REFORMOS STRATEGIJA ... 585

LITERATŪRA ... 593

AUTORIAUS ŽODIS

Kurti teoriją labai sunku ir klaidų neįmanoma išvengti. Neatsitiktinai mokslininkai teikia pirmenybę istorijai, praeičiai, kurioje jau kas nors įvyko, susiklostė, tapo stabilu ir davė kokius nors rezultatus. Žinios įgyja teorijos savybes tik tada, kai jos susisteminamos remiantis nenuginčijamais pagrindais, patvirtinamos gyvenimiškais faktais, įvykiais ir reiškiniais, skamba įtikinamai ir daugumos naudojamos atitinkamoms problemoms spręsti, išsaugo savo teiginių, nuostatų ir išvadų vertę gana ilgą laikotarpį, pateikia tų ar kitų klausimų sprendimo naujas formas ir būdus. Teorija – tai subjektyvus, konceptualus autoriaus požiūris į tiriamą realybę. Kad ir kaip jis stengtųsi būti objektyvus, ne visada tai pavyksta. Todėl būtinas supratimas ir geranoriškas požiūris į tai, kas monografijoje pateikiama ir pagrindžiama. Joje aptariami svarbiausi Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios organizacijos ir veiklos aspektai, tačiau monografija nepretenduoja į viską apimančią minėtos valdžios analizę.

Valdymo problemos domino mąstytojus ir mokslininkus nuo seniausių laikų, todėl jos išlieka aktualios ir šiandien. Valdyti ir efektyviai valdyti – tai terminai, kurie toli gražu reiškia ne tą patį. Valstybė gali turėti visus būtinus atributus, tačiau jos sudaromos valdymo struktūros gali funkcionuoti neveiksmingai. Tuomet dėl valstybės valdymo sistemos netobulumo dauguma ekonominių ir politinių uždavinių lieka neišspręsti.

Atkūrus nepriklausomybę valstybės valdžia Lietuvos Respublikoje įgyvendinama vadovaujantis valdžių padalijimo doktrina. Perėjimas prie naujų valstybės valdžios organizavimo pagrindų lėmė ir naujų reiškinių atsiradimą, be kurių demokratinėje visuomenėje neįmanoma užtikrinti pilietinės visuomenės vientisumo, saugumo ir raidos, taip pat kiekvieno žmogaus ir piliečio teisių bei laisvių. Žmogaus ir piliečio teisių bei laisvių įgyvendinimas besąlygiškai priklauso nuo to, kaip vykdomosios valdžios subjektai laikosi įstatymų reikalavimų. Subjektyvizmas, sistemos netobulumas, nekompetentingumas, piktnaudžiavimas, savivalė įgyvendinant vykdomąją valdžią daro milžinišką žalą visuomenei.

Monografijoje pateikiama medžiaga apie Lietuvos Respublikos vykdomąją valdžią – tai kelerių metų mokslinio tiriamojo darbo ir prakti-

nės veiklos, stebėjimų, apmąstymų ir paieškų vaisius. Kai kurie joje aptariami klausimai iš dalies jau buvo nagrinėti vadovėliuose ir kituose mokslo leidiniuose. Čia autorius stengėsi viską sujungti į vientisą sistemą, kad būtų patogiau ir lengviau studijuoti bei suvokti ganėtinai sudėtingus vykdomosios valdžios organizavimo ir funkcionavimo klausimus.

Tikiuosi, kad monografija ir joje pateikta Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios bei jos institucijų sistemos koncepcija bus naudinga ne tik teisę studijuojantiems aukštųjų mokyklų studentams kaip būsimiems specialistams, bet ir kitiems asmenims, kurie pagal atliekamo darbo pobūdį susiję su valstybės valdymu, ypač su vykdomąja valdžia ir jos struktūromis, taip pat su viešuoju administravimu. Be to, šios mokomosios priemonės tikslas – užpildyti kai kurias literatūros apie Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios sistemą spragas. Reikia pasakyti, kad tarp socialinių ir humanitarinių mokslų atitinkamu lygiu išsamiai nėra apibrėžti pagrindiniai Lietuvos vykdomosios valdžios formavimo ir veiklos aspektai.

Ši monografija parengta remiantis disertacija „Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijos: problemos ir sprendimai“, apginta 2002 m. birželio 28 d. Lietuvos teisės universiteto (Lietuvos Respublikos Seimo (toliau – Seimo) 2004 m. spalio 28 d. nutarimu Lietuvos teisės universiteto pavadinimas pakeistas į Mykolo Romerio universitetą[1]) viešame Doktorantūros komiteto posėdyje (pirmininkas – prof. habil. dr. B. Melnikas). Ji apima kelerių doktorantūros studijų anksčiau minėtame universitete bei keleto metų po apsigynimo mokslo tiriamojo darbo laikotarpį. Monografija papildyta naujomis, aktualiomis ir labai glaudžiai su vykdomąja valdžia susijusiomis temomis bei atsižvelgiant į galiojančius teisės aktus atnaujinta ir patikslinta daktaro disertacijos medžiaga. Rašant ją panaudoti su šia tema susiję naujausi mokslo tiriamieji darbai (monografijos, vadovėliai, straipsniai), norminiai teisės aktai ir statistiniai duomenys. Šioje mokomojoje priemonėje taip pat analizuojamos Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios, kaip savarankiškos valdžios rūšies, organizavimo ir funkcionavimo problemos. Monografijoje trumpai apžvelgiamos ir kai kurių užsienio šalių vykdomosios valdžios institucijų sistemos.

Demokratinėje visuomenėje vykdomosios valdžios formavimas ir veikla turi būti aiškiai ir visapusiškai reglamentuoti teisės aktais. Įgyvendi-

[1] Lietuvos Respublikos Seimo 2004 m. spalio 28 d. nutarimas Nr. IX–2515 „Dėl Lietuvos teisės universiteto pavadinimo pakeitimo ir Mykolo Romerio universiteto statuto patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004 m. lapkričio 9 d. Nr. 163. Publikacijos Nr. 5952.

nant šį uždavinį svarbiausią vaidmenį atlieka fundamentinė kiekvienos valstybės teisės šaka, būtent administracinė teisė. Atsižvelgiant į šioje monografijoje aptariamus klausimus, ji laikytina administracinės teisės dalimi, nes ši viešosios teisės šaka nustato fizinių ir juridinių asmenų, neturinčių valdingų įgaliojimų, teises ir pareigas santykiuose su vykdomosios valdžios atstovais, apibrėžia vykdomosios valdžios institucijų sistemą, struktūrą, įgaliojimus, veiklos formas bei metodus ir kt.

Nuoširdžiai dėkoju daktaro disertacijos vadovui doc. dr. Algimantui Dziegoraičiui už teorinę ir praktinę pagalbą rengiant disertaciją. Už naudingus patarimus ir pasiūlymus rašant disertaciją, taip pat ir vėliau rengiant šią monografiją esu dėkingas Doktorantūros komiteto nariams – Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros vedėjui prof. dr. Algimantui Urmonui bei Vilniaus Gedimino technikos universiteto Verslo vadybos fakulteto Tarptautinės ekonomikos ir vadybos katedros vedėjui prof. habil. dr. Borisui Melnikui.

PRATARMĖ

Ši monografija – pirmoji mūsų valstybėje originali ir reikšminga vykdomosios valdžios aktualijoms skirta studija. Autorius informatyviai analizuoja pagrindinius pasirinktos temos aspektus, kūrybiškai pagrindžia naujas idėjas bei nuostatas. Knygoje keliamos naujos hipotezės, padėsiančios tobulinti mūsų šalies vykdomosios valdžios institucijų veiklą. Leidinyje taip pat nagrinėjami Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų savitarpio santykių klausimai, šioms institucijoms nustatytos kompetencijos apsauga, sklandaus ir veiksmingo funkcionavimo siekiai. Taigi čia analizuojami mūsų šalies vykdomosios valdžios raidos, funkcionavimo ypatumai ir jos tobulinimo aspektai.

Knygoje gvildenami klausimai, kurie, be abejonės, yra ypač svarbūs kuriant ir stiprinant pilietinę visuomenę – užtikrinant socialinį veiksmingumą ir didinant jo efektyvumą. Taigi ji parašyta inovaciniu būdu ir yra tiesiogiai susijusi su teisinės valstybės Lietuvoje formavimo procesais.

Monografija aprėpia plačią Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų veiklos įvairovę. Joje aptariama valstybės valdžios samprata, jos organizavimo principai, valdžių padalijimo doktrina, kategorijų – *valdymas, socialinis valdymas, vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas* – santykis. Čia taip pat pateikiama vykdomosios valdžios samprata, požymiai ir funkcijos, jos institucijų sistema bei daugelis kitų svarbių šios valdžios organizavimo ir funkcionavimo aspektų. Ypač reikšmingi ir aktualūs monografijos skirsniai, kuriuose bene pirmą kartą kompleksiškai tyrinėjama Lietuvos centrinės ir teritorinės vykdomosios valdžios administracinė veikla bei organizacinė struktūra, jų šiuolaikinės aktualijos.

Dr. Audriaus Bakavecko monografija – didelis indėlis į valstybės valdymo, jos socialinės ekonominės raidos idėjų banką bei apskritai į administracinės teisės mokslą.

Doc. dr. *Algimantas Dziegoraitis*
Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Administracinės teisės ir proceso katedra

SUTRUMPINIMŲ SĄRAŠAS

angl. k.	–	anglų kalba
d.	–	diena
dažn.	–	dažniausiai
kt.	–	kiti, kita, kitos
FTB	–	Federalinis tyrimų biuras
JAV	–	Jungtinės Valstijos
lot.	–	lotyniškai
Nr.	–	numeris
p.	–	puslapis
pan.	–	panašiai
m.	–	metai
mėn.	–	mėnuo
t. t.	–	taip toliau
t. y.	–	tai yra
žr.	–	žiūrėti

ĮVADAS

Monografijos temos aktualumas. 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos priimtame „Lietuvos Respublikos Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme“, taip pat ir 1992 m. spalio 25 d. priimtoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – Konstitucijoje) reglamentuota valstybės valdžios institucijų sistema grindžiama demokratinėms valstybėms būdinga valdžių padalijimo doktrina, kuri jose tiesiogiai neminima. Taigi kalbama apie valstybės valdžią, kuri šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse skirstoma į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę. Tačiau vienu svarbiausiu valstybės valdžios institutu esančios vykdomosios valdžios tolesniam legitiminių ir organizacinių pagrindų formavimui Lietuvoje neskirta pakankamai daug dėmesio. 1996 m. R. Darulis, vertindamas šalies valdymo reformų eigą, rašė, jog „kuriant naują, paremtą politiniais demokratijos ir ekonominės laisvės principais valstybės sąrangą, reikia iš esmės pertvarkyti tiek vykdomąją politinę valdžią, tiek ir administracinį bei ekonominį mechanizmus“[2]. Deja, praėjus 17 metų po nepriklausomybės atkūrimo šioje srityje nepadaryta pažanga – neparengta ir nepriimta nei vykdomosios valdžios bei jos institucijų sistemos strategija (koncepcija, programa), nei kiti teisės aktai, tiesiogiai detalizuojantys ją ir jos institucijų sistemą. Kadangi Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos klausimas teoriniu ir praktiniu aspektais yra vienas sunkiausių, šios problemos sudėtingumas lėmė ir atitinkamus tyrimo sunkumus rašant šią monografiją.

Pastaruoju metu teisininkai vis dažniau kelia teisinės valstybės idėjas, o tai verčia racionaliai įvertinti valstybėje atsiradusius kokybiškai naujus įvykius ir reiškinius. Šiandien Lietuva išgyvena gana sudėtingą ir prieštaringą socialinių, ekonominių ir teisinių pokyčių laikotarpį, susiduria su anksčiau nepatirtomis problemomis. Vis labiau aiškėja strateginių krypčių, prioritetų nustatymo būtinumas, poreikis modeliuoti globalius sprendimus ir jų padarinius. Viena tokių problemų yra vykdomosios valdžios

[2] Darulis R. Lietuvos valstybinio valdymo reforma: funkcinis požiūris // Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. – Vilnius, 1996. Nr. 3. P. 47.

institucijų sistemos organizavimas ir efektyvus bei darnus jos funkcionavimas, numatantis visus socialinius ir ekonominius padarinius. Dar Europos komisijos 2001 m. reguliaraus pranešimo apie Lietuvos pažangą rengiantis narystei Europos Sąjungoje išvadose pasakyta, kad „nepertraukiamos pastangos reikalauja tolesnės viešojo administravimo reformų procesų pažangos, apimančios visus skirtingus administravimo sektorius, užtikrinant būtinas administravimo nepertraukiamumo ir stabilumo sąlygas“[3], todėl toliau tobulinant viešojo administravimo sistemą būtina išnaudoti visas potencialias galimybes. Viena tokia potencialia galimybe ir laikytina moderni vykdomosios valdžios institucijų sistema bei jos struktūra kaip sudaranti viešojo administravimo bazę bei pagrindą.

Greitai ir be neigiamų padarinių pertvarkyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą neįmanoma. Tam reikia laiko ir ilgalaikės lanksčios politikos, atsižvelgti į socialines ir administracines teisinio reguliavimo praktikos realijas, į nacionalines tradicijas ir ypatumus, taip pat į žmonių psichologiją bei pasaulio patirtį. Valstybės valdžios organizacija ir funkcionavimas visada labiausiai rūpėjo ne tik mūsų šalies vadovams, Seimo nariams, atitinkamoms valstybės struktūroms ir kitiems praktikams, bet ir mokslininkams, nes kiekviena valstybėje vykdoma reforma reikalauja mokslinio pagrindimo ir paaiškinimo.

Pastarasis dešimtmetis pagrįstas esminiu valstybės valdžios struktūros pasikeitimu. Lietuvos valstybės valdymo (viešojo administravimo) modernizavimas kaip svarbiausias uždavinys minimas trijuose ankstesniuose (1999–2001) ir vėlesniuose (2005) Lietuvos Respublikos Prezidento V. Adamkaus metiniuose pranešimuose. Kadangi permainos daugiausia siejamos su vykdomosios valdžios institucijų sistema, todėl vykdomosios valdžios organizavimo ir jos institucijų steigimo bei veiklos problemos darbe analizuojamos detaliau, ieškoma tinkamų sprendimų. Nagrinėjamos temos aktualumą lemia tai, kad klausimai, susiję su vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimu, funkcionavimu bei tobulinimu, šiandien nėra išsamiai ir visapusiškai išnagrinėti (ištyrinėti). Taigi vykdomosios valdžios institucijų sistemos teisinio reguliavimo problemų nustatymas ir jų sprendimas gali būti traktuojama kaip aktuali ir svarbi visos Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimo ir modernizavimo kryptis.

Monografijos aktualumą nusakanti dalis siejama su vykdomosios valdžios globalizavimu. Neturint visavertės vykdomosios valdžios politikos

[3] Regular Report on Lithuania's Progress Towards Accession. – Brusels: Commission of the European Communities, 2001. P. 109.

nacionaliniu lygiu neįmanoma užtikrinti ir jos institucijų sistemos efektyvios veiklos. Po nepriklausomybės atkūrimo, nepaisant gana sparčios institucinės-evoliucinės vykdomosios valdžios institucijų sistemos plėtros, lieka daugybė neatsakytų klausimų, susijusių tiek su vykdomosios valdžios institucijų sistemos projektavimu ir aiškia legitimacija, tiek ir su atskirų jos institucijų specifika bei jų evoliucijos krypties prognozavimu, todėl dabartinė Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos padėtis reikalauja metodologiškai pagrįsti problemos vertinimą, kuris leistų ištirti valdžių padalijimo doktrinos, politikos, įstatymų leidybos ir praktikos koreliaciją organizuojant vykdomosios valdžios institucijų sistemą bei užtikrinti jos funkcionavimą šiandien Lietuvos Respublikai istoriškai svarbiame socialinės, politinės ir ekonominės sistemų plėtros etape, nes šiandien ji veikia prieštaringai ir neefektyviai.

Tiesiogiai formaliai nenustatyta vykdomosios valdžios institucijų sistema skatina atsirasti teisinį nihilizmą, neigiamai veikia pačios vykdomosios valdžios funkcionavimą. Tokia padėtis lemia poreikį ištirti Lietuvos (taip pat labai glaustai apžvelgti užsienio valstybių) vykdomosios valdžios institucijų sistemas, atskleisti jų struktūrą, kuri padėtų: iš institucijų įvairovės išskirti vykdomosios valdžios institucijas; susidaryti bendrą teisės aktuose įtvirtintos vykdomosios valdžios institucijų sistemos vaizdą; atskleisti atskirų vykdomosios valdžios institucijų steigimo ir funkcionavimo problemas. Visa tai leistų sukurti gerai apgalvotą ir pagrįstą vykdomosios valdžios institucijų sistemą, kuri galėtų garantuoti kokybišką ir efektyvų valstybės valdymą.

Atkūrus nepriklausomybę vykdomosios valdžios institucijų sistemos Lietuvoje apskritai niekas neanalizavo. Iki šiol šia tema neturime išsamių mokslinių tyrimų. Dėl to vykdomosios valdžios institucijų sistemai, jos struktūrai ir kūrimo pagrindams Lietuvoje nebuvo skirta pakankamai daug dėmesio. Galėtume paminėti tik pavienius Lietuvos mokslininkus, kurie vienu ar kitu aspektu yra nagrinėję atskirus vykdomosios valdžios ir jos institucijų klausimus: M. Riomeris, P. Leonas, A. Pumputis, A. Šakočius, E. Šileikis, E. Nekrašas, A. Lukošaitis. Kiek plačiau ir nuodugniau šį fenomeną yra išnagrinėję užsienio šalių teoretikai: I. L. Bačilo, D. M. Bachrachas, D. M. Ovsianko, V. M. Manochinas, J. S. Aduškinas, L. A. Bagišajevas, J. M. Kozlovas, K. S. Bielskis, B. V. Rosinskis, J. N. Starilovas, H. J. Abrahamas, J. Adleris, H. Barnetas, J. A. Corry, Y. Meny, A. Knappas, P. Wollas, P. Craigas, A. Tomkinsas, A. B. Jacobinis, K. F. Warrenas ir kiti.

Pagrindinis šios monografijos tikslas – sisteminiu požiūriu ištirti ir įvertinti vykdomosios valdžios esmę, jos sistemą, ją sudarančių vykdomosios

valdžios institucijų organizavimo ir funkcionavimo problemas ir pasiūlyti galimus jų sprendimo būdus, taip pat suformuluoti jos teisines bei vadybines gerinimo prielaidas. Kitais žodžiais tariant, tai vienas iš tyrimų, kuriuo siekiama nušviesti Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų ir jų sistemos padėtį, todėl šios monografijos tikslas nebuvo pateikti racionalų ir optimalų vykdomosios valdžios institucijų sistemos modelį, nes tokio tikslo įgyvendinimas reikalautų daug didesnio masto tyrimo.

Monografijos šaltiniai. Vadovaujantis šios monografijos tikslais panaudoti ne tik oficialūs šaltiniai – galiojantys teisės aktai, bet ir teoriniai darbai. Pagrindinis tyrimo šaltinis – Konstitucija, Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) ir kiti vykdomosios valdžios institucijų administracinę teisinę padėtį reglamentuojantys įstatymai bei teisės aktai, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinio Teismo) nutarimai ir išvados, taip pat užsienio valstybių (Belgijos, Bulgarijos, Estijos, Graikijos, Jungtinių Valstijų, Prancūzijos, Rusijos, Suomijos ir kt.) konstitucijos, teisės ir tarptautiniai aktai. Darbe remiamasi Lietuvos ir kitų valstybių naujausiais moksliniais straipsniais ir moksline literatūra. Šaltinių sistemoje ypač daug dėmesio skiriama Lietuvos Respublikos nacionalinių teisės aktų, reglamentuojančių vykdomosios valdžios institucijas ir jų sistemą, analizei. Vertingas informacijos šaltinis yra ir konsultacijos su vykdomosios valdžios struktūromis: interviu su jų valstybės tarnautojais plačiai taikytini siekiant surinkti empirinę medžiagą arba patikslinti neaiškius aspektus.

Tyrimo metodika. Tiriant pasirinktą objektą labai svarbu pasirinkti tinkamą tyrimo metodiką, nes tai leidžia kiek įmanoma preciziškiau nustatyti vykdomosios valdžios institucijas, jas sisteminti ir analizuoti. Atliekant tyrimą daugiausia remiamasi šiais metodais: istoriniu, loginiu-analitiniu, sisteminės analizės, lingvistiniu ir lyginamuoju. Šių metodinių instrumentų kompleksinis taikymas turi didelę reikšmę tyrimo metu gautų apibendrinimų ir išvadų teisingumui bei patikimumui.

Ypač daug dėmesio skiriama istoriniam-teisiniam metodui, nes jis padės atskleisti vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimąsi istoriniame kontekste – ištirti Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos teisinio reguliavimo raidą, atskleisti, kaip šis reguliavimas keitėsi įvairiais Lietuvos valstybės raidos laikotarpiais, nustatyti, kokios aplinkybės lėmė teisinio reguliavimo pokyčius. Chronologiniu požiūriu monografijoje aptariamas laikotarpis apima vykdomosios valdžios institucijų sistemos evoliuciją nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 2007 m. spalio 1 d.

Taikant šį metodą siekiama atskleisti galiojusių bei dar galiojančių teisės aktų esmę ir jų įtaką vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrai (parodyti, kaip keičiantis teisės aktams kinta ir vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūra), taip pat išsiaiškinti istorines sąlygas ir priežastis, dėl kurių teisės aktai, susiję su anksčiau minėta institucijų sistema, buvo priimti nauji, panaikinti arba papildyti ir pakeisti, bei kokių rezultatų buvo siekiama tais teisės aktais. Atsižvelgiant į istorines aplinkybes vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidą atkūrus nepriklausomybę galima suskirstyti į tam tikrus laikotarpius. Istorinis metodas daugiausia taikomas poskyriuose „Valdžių padalijimo doktrinos istorinė raida“, „Valdymo minties istorija“, „Viešojo administravimo raida“, „Vykdomosios valdžios institucijų sistemos raida atkūrus nepriklausomybę“, „Vyriausybės atstovo instituto raida“ ir kituose.

Loginis-analitinis, lingvistinis ir sisteminės analizės metodai kaip pagrindiniai taikytini aiškinantis Lietuvos Respublikos teisės aktų, reglamentuojančių vykdomosios valdžios institucijų sudarymą, funkcionavimą, teisinę padėtį ir nustatant bei struktūrizuojant vykdomosios valdžios institucijų sistemą, darant apibendrinimus ir išvadas. Loginis-analitinis metodas, kaip loginio mąstymo procesas, taikomas siekiant sukonkretinti, suprasti abstraktų teisės aktuose įtvirtintų nuostatų arba nebaigtų įvardyti aplinkybių, susijusių su vykdomosios valdžios esme, jos sistema, ją sudarančių institucijų formavimu ir funkcionavimu, pobūdį bei teisės aktų taikymui praktikoje aiškinti, naujoms sąvokoms, apibendrinimams ir išvadoms formuluoti. Lingvistinis metodas darbe taikomas nagrinėjant anksčiau minėtos valdžios rūšies institucijų ir jos sistemos organizavimą, funkcionavimą ir administracinę teisinę padėtį nustatančius teisės aktus įvairių kalbotyros sričių aspektais: gramatikos (kalbotyros srities, nagrinėjančios žodžių, žodžių junginių ir sakinių sandarą); semantikos (nagrinėjančios teisės aktų kalbos vienetų reikšmes, sisteminius tų reiškinių ryšius ir kaitą); sintaksės (nagrinėjančios sakinių ir žodžių sandarą); semiotikos (nagrinėjančios kalbą kaip ženklų sistemą). Kadangi teisės aktuose tiesiogiai nėra įtvirtinta vykdomosios valdžios institucijų sistema, svarbią reikšmę turi sisteminės analizės metodas. Šis metodas skatina sisteminį požiūrį į tyrimo objektą bandant parodyti minėtą sistemą. Sisteminės analizės metodu nustatomas teisės aktų, reglamentuojančių vykdomosios valdžios institucijų sistemą ir jos struktūrą, loginis ryšys ir sąveika su tų pačių arba kitų teisės aktų normomis, dėl to išsiaiškinama minėta sistema bei jos struktūrinių elementų sisteminiai ryšiai.

Vienas gana plačiai taikomų monografijos tyrimo metodų yra lyginamasis metodas. Šis metodas iš esmės taikomas trimis aspektais: 1) teori-

niu požiūriu lyginamos tam tikrais klausimais pateikiamos skirtingų teoretikų nuomonės, jos apibendrinamos ir formuluojamos išvados; 2) teisės aktų lygiu, kai analizuojami įvairių vykdomosios valdžios institucijų administracinį teisinį statusą nusakantys elementai ir kiti aspektai; 3) empiriniu lygiu, kai tarpusavyje lyginami vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūriniai elementai siekiant atskleisti tam tikrus bendruosius bruožus ir dėsningumus bei kiekvienos institucijos specifiką. Lyginamojo tyrimo metu gautos išvados yra lengviau apibendrinamos, nenukrypstama į ne tokius svarbius ir tik konkrečiam atvejui būdingus bruožus. Taikant šį metodą lyginamos Lietuvos vykdomosios valdžios institucijos organizavimo, funkcionavimo ir administracinio teisinio statuso aspektais, kurių apibendrinimai leidžia pateikti praktinio pobūdžio išvadas apie minėtų institucijų padėtį šalyje ir galimus jų pokyčius artimiausiu metu.

Autorius, pripažindamas teisinio tyrimo prioritetą, bet norėdamas įvairiapusiškiau nušviesti vykdomosios valdžios institucijų sistemą, nevengė pasinaudoti ir taikant politikos mokslų metodologiją gautais rezultatais.

Monografijos naujumas. Ribotas akademinis įdirbis ir pasirinktas konceptualus tyrimo aspektas jau savaime yra monografijos vertės ir naujumo pagrindas. Vykdomoji valdžia, įskaitant ir jos institucijų sistemą, šiandien Lietuvoje plačiau nenagrinėta. Reikia pasakyti, jog atkūrus nepriklausomybę moksliniame kontekste ji nebuvo nagrinėta. Viešojo administravimo sureikšminimas mokslinius vykdomosios valdžios tyrinėjimus nustūmė į antrą planą. Šis tyrimas pirmasis Lietuvoje, kuriuo bandoma sistemiškai išnagrinėti vieną iš valstybės valdžios rūšių bei teisiškai įvertinti jos institucijų sistemos esmę, kūrimą, funkcionavimą ir pasiūlyti jos bei ją sudarančių institucijų tobulinimo juridines kryptis. Teoriniai ir empiriniai tyrimai leidžia teoriškai apibendrinti Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos modelį, atskleisti problemines sritis ir numatyti jų sprendimo būdus. Pasiekti moksliniai rezultatai padės kurti arba bent inicijuoti reikšmingas ir būtinas strategines nuostatas realiai tobulinant vykdomosios valdžios institucijų sistemą Lietuvoje. Taigi šis mokslinis darbas bent jau iš dalies užpildo akademinį vakuumą vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos organizavimo ir funkcionavimo srityje, atskleidžia svarbiausias tendencijas ir bendrus dėsningumus, potencialias problemas ir strategines gaires joms spręsti.

Praktinis monografijos taikymas. Monografijoje pateikta moksliškai pagrįsta ir empiriniais tyrimais iliustruota vykdomosios valdžios institucijų sistema bei jos funkcionavimo praktinė analizė, kuri galėtų būti naudinga ateityje tobulinant vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Taip pat

nubrėžti vykdomosios valdžios institucijų tobulinimo metmenys, kuriais vadovaujantis būtų galima nuosekliai ir kryptingai siekti strategiškai svarbaus tikslo – racionaliai, efektyviai ir ekonomiškai pertvarkyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą bei užtikrinti vykdomosios valdžios institucijų sistemos stabilumą. Moksliniame darbe suformuluotos teorinės konstrukcijos, nuostatos ir išvados sudaro būtinas prielaidas nustatyti bendrą valstybės politiką ir strategiją vykdomosios valdžios institucijų sistemos atžvilgiu. Be to, autorius išreiškia viltį, kad monografija bus naudinga praktiniams darbuotojams bei bus plačiai naudojama ir mokymo tikslais.

Monografijos struktūra. Monografiją sudaro autoriaus žodis, pratarmė, įvadas, keturi skyriai, kurie susideda iš atitinkamo skaičiaus poskyrių, ir naudotos literatūros sąrašas. Joje apibendrinta mokslinė literatūra ir formuluojamos autoriaus originalios mintys vykdomosios valdžios bei jos institucijų sistemos aspektu ir iškeliamos tyrimo metu išryškėjusios minėtos valdžios rūšies formavimo ir funkcionavimo praktinės problemos.

Pirmasis monografijos skyrius pradedamas valdžios ir valstybės valdžios sampratos analize. Šis skyrius reikšmingas tuo, kad trečias jo poskyris skirtas Lietuvos administracinės teisės teorijoje plačiai nenagrinėtų fundamentinių administracinės teisės vartojamų kategorijų – *vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas* – bendrai charakteristikai bei šių kategorijų santykiui atskleisti. Antrajame skyriuje pateikta medžiaga, skirta vykdomosios valdžios sampratai, jos požymiams ir funkcijoms bei santykiams su administracine teise apibrėžti. Šiame skyriuje apibūdinamas tiesioginis šio darbo dalykas, būtent vykdomosios valdžios institucijų sistema ir jos formavimo pagrindai. Dalis šio skyriaus skirta istorinei vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidai atkūrus nepriklausomybę ir pasitelkus empirinius tyrimus pateikiama vykdomosios valdžios institucijų sistemos raida 1990–2006 m. Remiantis teisės aktų analize trečiajame monografijos skyriuje nušviečiama vykdomosios valdžios institucijų sistema, pateikiamos trumpos atskirų ją sudarančių institucijų charakteristikos, trumpa užsienio valstybių vykdomosios valdžios institucijų sistemų apžvalga bei teritorinių vykdomosios valdžios struktūrų analizė. Jame, be svarbiausios teritorinės vykdomosios valdžios institucijos – apskrities viršininko, pateikiama Vyriausybės atstovų apskrityse, ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų, turinčių teritorines įstaigas arba teritorinius struktūrinius padalinius, apžvalga. Ketvirtajame skyriuje įvardijamos vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos kūrimo bei praktinės veiklos problemos, nurodomi jos tobulinimo teisiniai metodologiniai pagrindai. Monografijos pabaigoje pateikiamas naudotos literatūros sąrašas.

I SKYRIUS

1. VALDŽIA. VALSTYBĖS VALDŽIA

1.1. VALDŽIOS ESMĖ IR SĄVOKA

Bandymai ištirti valdžios fenomeną tęsėsi visą žmonijos civilizacijos istoriją. Be žymių žmonių, užsiiminėjusių valdžios problemomis – Platono, Aristotelio, T. Hobso, J. Locke'o, N. Makjavelio ir Ch.-L. Montesquieu – galima paminėti daug kitų mokslininkų. Vien tik Biblijoje terminas *valdžia* vartojamas daugiau kaip 160 kartų. Nuo senovės iki nūdienos svarbiausia mokslininkų ir politikų problema buvo klausimas, kas turi valdyti visuomenę, ar valdžia ir yra valdančiojo poveikio pagrindas.

Žodis *valdžia* (angl. *power*) yra kilęs iš lotyniško žodžio *potere*, reiškiančio „galėti, sugebėti, pajėgti". Juo paprastai žymima nuosavybė, galingumas ar galimybė už pinigus įsigyti daiktus. Ši koncepcija artimai susijusi su dominavimo koncepcija. Pastaroji reiškia tam tikrą kontrolės arba viešpatavimo rūšį. Ji kilusi iš lotyniško žodžio *dominium*, kuris buvo vartojamas patriarcho viešpatavimui savo šeimynos ar valdomos teritorijos atžvilgiu pabrėžti. Kadangi valdžios (*power*) koncepcija dažnai buvo interpretuojama kaip dominavimo sinonimas, ji asimetriškai turėjo šalutinę papildomą prasmę. Ši koncepcija taip pat buvo glaudžiai susijusi su kito anglų kalboje vartojamo žodžio, reiškiančio valdžią (angl. *authority*), koncepcija (kitaip nei anglų, lietuvių kalba turi vieną paprastą žodį valdžiai apibūdinti, o anglų kalboje yra net du tokie žodžiai – *power* ir *authority*). Tačiau pastaroji koncepcija turi norminį aspektą, reiškianti įgaliojimų (valdžios) suteikimą. Šių koncepcijų esmė bei jų tarpusavio ryšiai yra įdomūs ir svarbūs, tačiau valdžios (*power*) koncepcija traktuojama kaip galimybė veikti, o dominavimo (*dominium*) ir valdžios (*authority*) koncepcijos gali būti nagrinėjamos kaip jos rūšys[4].

Žodis *valdžia* vartojamas labai plačiame kontekste: kalbama apie tėvų, savininko, karinę valdžią, darbdavio valdžią savo darbuotojams, mokyto-

[4] Isaac J. Conceptions of power. Encyclopedia of Government and Politics. Vol. 1 / Edited by Mary Hawkesworth and Maurice Kogan. – London and New York: Routledge, 1992. P. 56–57.

jo valdžią mokiniams ir t. t. Taigi šis žodis yra laikomas bendro pobūdžio, apibūdinančiu daugelį valdžios rūšių – valstybės, tėvų, vietos, viešosios ir pan. – terminu. Tačiau dažniausiai faktiškai kalbama ne apie valdžią tiesiogine šio žodžio prasme, o apie įtaką, poveikį atsisakant bet kokios prievartos arba smurto.

Siekiant suformuluoti mokslinį valdžios apibrėžimą būtina įvertinti daugelį jos pasireiškimo visuomenėje formų, o būtent išsiaiškinti atskirų jos rūšių – ekonominės, politinės (taip pat ir valstybės, visuomeninės), šeiminės – specifinius ypatumus; nustatyti grupinės ir asmeninės valdžios, kurios tarpusavyje susipynusios, tačiau nėra sutelkiamos viena į kitą, atskyrimo kriterijus bei valdžios pasireiškimo formų, metodų ir ypatumų atribojimo pagrindus įvairiose socialinėse, ekonominėse ir politinėse sistemose. Todėl suprantama, kad visų jos rūšių, taip pat ir politinės, ekonominės turinys pasireiškia per atitinkamu būdu griežtai nustatytas formas – tokias kaip viešpatavimas, vadovavimas, valdymas, organizavimas, kontrolė ir kt.

Galima teigti, jog valdžia atsirado kartu su žmonių visuomene. Tai senovinė ir visuotinė bet kokios socialinės organizacijos universali savybė, kuriai būdingi tokie elementai kaip viešpatavimas, taip pat ir pavaldumas. Jau pirmykštės bendruomeninės santvarkos organizacija pasižymėjo valdžia, kuri buvo įgyvendinama visos bendruomenės narių interesais. Jos įsikūnijimas buvo bendri giminės, genties narių susirinkimai. Pradžioje valdžia nedavė kokių nors realių materialinių privilegijų, pirmiausia ji buvo grindžiama autoritetu. Tuo metu veikė atitinkamos socialinės normos arba stiprią įtaką darė per žmonijos egzistavimo laikotarpį susiformavę papročiai – istoriškai susiklosčiusios elgesio taisyklės, kurios buvo žmonių santykių reguliatorius. Tačiau pamažu valdžia pradėjo keistis ir įgauti absoliučiai naujas formas.

Pati savaime valdžia yra laikoma vienu iš galingiausiu išteklių[5], nes valdingi įgaliojimai suteikia galimybę daryti įtaką gamybai, materialinių ir kitų visuomenės išteklių paskirstymui bei vartojimui. Centrinių ir regioninių institucijų, partinių ir valstybinių struktūrų valdžia kaip išteklis

[5] Valdžios prigimties suvokimui svarbus yra klausimas apie valdžios išteklius. Valdžios ištekliai – tai metodų ir priemonių visuma, kurių naudojimas padeda užtikrinti, palaikyti ir įgyvendinti valdžią. Jiems priskiriami: prievarta, smurtas, įtikinimas, skatinimas, teisė, tradicijos, baimė, mitai ir kiti metodai bei priemonės; ekonominiai, finansiniai, žmogiškieji, informaciniai, ideologiniai ištekliai; prigimtiniai ir įgytieji ištekliai – tai visi objektyviai egzistuojantys ir subjektyvūs veiksniai, nustatantys viešpatavimo galimybes ir gebėjimus bei darantys valdymo poveikį visuomenei, visuomeniniams santykiams ir procesams.

iš esmės skiriasi. Jos pobūdis daugeliu atvejų priklauso nuo to, kokia kryptimi vystosi visuomenė – demokratine, autoritarine ar totalitarine. Turėdamas didelius įgaliojimus valdžios subjektas turi savo žinioje platų materialinių ir žmogiškųjų išteklių arsenalą. Valdžia valstybėje[6] gali būti panaudota ir kaip savarankiška, savaiminga jėga, kurios paskirtis yra užtikrinti tam tikrus grupinius, asmeninius arba kitus interesus padarant žalą kitos visuomenės dalies interesams. Esant tokiai padėčiai valdžia praranda savo visuomeninę paskirtį ir tampa atskirų grupių tikslų pasiekimo priemone.

Valdžia yra pagrindinė bet kokios žmonių bendrijos kategorija. Reikia pasakyti, kad ji slypi žmogaus, kaip visuomeninės būtybės, prigimtyje. Be valdžios negali būti paties žmogaus ir žmonių visuomenės, nes jo atsiradimas, taip pat žmogaus išėjimas (pasitraukimas) iš gyvuliško, arba bandos, gyvenimo būsenos glaudžiai susijęs su atskirų įgimtų jo polinkių, atskirai paimto individo individualistinių ir agresyvių siekių nuslopinimu, paklusnumu besiformuojančio socialinio gyvenimo, visuomenės interesams. Kitaip sakant, valdžia atsirado kartu su žmonių visuomene ir kartu su ja nuėjo ilgą vystymosi kelią. Visa istorinė patirtis rodo, kad be valdžios visuomenė funkcionuoti negali, nes ji negyvybinga.

Bet kokią visuomenę sunku įsivaizduoti be tos arba kitos valdžios. Su šiuo fenomenu vienokia arba kitokia forma mes susiduriame beveik visose žmonių gyvenimo srityse. Dauguma šio socialinio reiškinio (valdžios)

[6] Sąvoka *valstybė* suprantama dviem reikšmėmis. Pirma, tai kompleksas institutų ir pareigūnų, visumoje sudarančių šią valstybinę politinę organizaciją. Antra, tai ypatingu būdu organizuotos žmonių bendrijos, kurioms būdingi specifiniai teritoriniai, nacionaliniai kultūriniai, istoriniai ir kiti ypatumai. Valstybė – tai ypatinga viešosios valdžios organizacija, turinti savo žinioje (disponuojanti) specialiu socialinių ir ekonominių procesų valdymo aparatu bei užtikrinanti visos visuomenės vienybę ir optimalų funkcionavimą.

Valstybė kaip specialus institutas kartu apima kitus valstybės institutus, tokius kaip įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių. Šie sudaryti iš kitų su savo uždaviniais ir įgaliojimais institutų, kurie tiesiogiai arba netiesiogiai susiję su viešosios (valstybės) valdžios įgyvendinimu ir tam tikra prasme atlieka arbitražo funkcijas tarp įvairių visuomenės sluoksnių. Valstybės ypatumas yra tas, kad ji reguliuoja visas visuomenės gyvenimo sritis ir privalo spręsti problemas atsižvelgdama į visų visuomenės narių interesus. Kitas valstybės ypatumas yra tas, kad ji turi legitiminę teisę taikyti smurtą ir prievartą, kurie gali pasireikšti įvairiomis formomis: įstatymų leidyba, fizine, ekonomine ir kt.

Skiriamos teisinės ir socialinės valstybės. *Teisinė valstybė* – tai valstybės tipas, kuriame veikia konstitucionalizmo principas, egzistuoja išvystyta teisinė ir teisminė sistemos, realus valdžių padalijimo principas, užtikrinta žmogaus teisių ir laisvių apsauga įstatymo viršenybės pagrindu. *Socialinė valstybė* – valstybės tipas, kurios svarbiausias saviraiškos tikslas yra kiekvienam asmeniui deramų (tinkamų) egzistavimo sąlygų, socialinės apsaugos ir lygių asmenybės galimybių savirealizacijai užtikrinimas.

tyrinėtojų laikosi tos nuomonės, kad valdžia, įgyvendinama tik valstybės, jos institutų ir pareigūnų, yra pripažįstama politine. Esant tokiai politinės valdžios sampratai valstybės skirtumo nuo kitų organizacijų ypatumas yra tas, kad ji yra pagrindinė ir vienintelė politinės valdžios reiškėja (turėtoja).

Valdžia paprastai vadinama jos subjekto – atskiro žmogaus, nevyriausybinės organizacijos, didelės korporacijos arba suinteresuotos žmonių grupės ir t. t. – galimybė primesti savo valią kitiems asmenims, kolektyvams, organizacijoms, tvarkyti ir valdyti jų elgesį įvairiomis prievartos ir nesmurtinio pobūdžio priemonėmis bei metodais siekiant panaudoti (pritaikyti) jų elgesį savo interesams tenkinti. Kartu nereikia pamiršti ir to fakto, kad valdžia – tai pirmiausia visuomeninis santykis tų, kurie ja disponuoja, ir tų, kam ji primetama. Valdžia suprantama kaip vieno žmogaus viešpatavimas ir dominavimas kitų žmonių arba valstybės, savo piliečių atžvilgiu. Jai visada vienokia ar kitokia forma būdingas prievartos elementas, kuris totalitarinėse ir autoritarinėse valstybėse pasireiškia kraštutinių ir griežtų prievartos formų taikymu. Kitaip sakant, valdžia labai susijusi su jėga ir smurtu. Vien tik skatinimo ir papeikimo priemonių neužtenka siekiant palaikyti socialinę tvarką visuomenėje. Netgi pati demokratiškiausia valstybė daugeliu atvejų laikoma prievartos ir smurto prieš žmones mechanizmu.

Nagrinėjamame kontekste pirmiausia kalbama apie politinę valdžią, realiai pasireiškiančią per valstybės valdžią, kuri nustato piliečių, visuomenės ir pačios valstybės tarpusavio santykius. Šiuo atveju valstybė laikoma visuomenės politine organizacija, kuriai suteiktas valdingų prerogatyvų kompleksas. Todėl valstybės, arba politinė, valdžia dar vadinama viešąja valdžia[7], nes ji veikia visuomenės vardu ir atstovauja jos interesams. Valstybės valdžia turi viršenybę prieš kitas valdžios rūšis visuomenėje, kuri išreiškiama per valstybės suverenitetą.

Neretai įvairūs šaltiniai apibrėžia valdžią kaip jėgą, t. y. fizinę, ekonominę, karinę galią. Tačiau realus gyvenimas rodo, kad tarp valdžios ir jėgos ne visada yra tiesioginis ryšys. Jėga negarantuoja viešpatavimo proceso, nes valdymo objektas, kol jis priešinasi, nepaklūsta, yra ne paval-

[7] Viešoji valdžia kartu su visuomene nuėjo sudėtingą vystymosi kelią būdama įvairių formų: gimimo laikotarpiu (priešistorės) viešoji valdžia buvo anoniminė, išskaidyta tarp genties ir giminės narių, pasireiškianti tikėjimo ir papročių, reglamentuojant žmonių elgesį, visumoje. Vėliau ji įgavo personifikuotą (individualizuotą, asmeninę) valdžios vadų, seniūnų, imperatorių, chanų, karalių formą ir galiausiai – institucionalizuotą (įgyvendinama su valdžios institucijų pagalba).

dus, o kovojantis (besipriešinantis). Taigi valdžios tokiu atveju nėra, tad galima sakyti, jog vyksta kova dėl valdžios. Šiandieninio pasaulio kontekste nebėra prasmės tiražuoti viešpatavimo idėją (jėgos autoritetą) kaip valstybės valdžios šaltinį ir rezervą, nes demokratiškose valstybėse ji prarado savo pozicijas.

Labiausiai paplitęs valdžios apibrėžimas per sąvokas *valia* ir *įtikinimas*. Tai paaiškinama tuo, jog kiekvienas aktyvus valdžios subjektas siekia, kad pavaldiniai elgtųsi pagal jo pageidavimus ir norus. Be to, nei viena valstybė, nei vienas valdžios turėtojas neapsieina be bausmių taikymo, prieš tai nepabandęs įbauginti įtikinėjimais.

Valdžios esmė dažnai išreiškiama per minėtą kategoriją *valia*, t. y. per valdymo subjektų, siekiančių užvaldyti realybę, priversti paklusti objektyvią būtį, aktyviai formuoti visuomenės veiklą, sąmonės veiksmingumą. Bandymas apibrėžti valdžią per sąvoką *valia* dažnai susiduria su daugeliu prieštaringų ideologinių srovių, nors kai kurie autoriai teigia, kad būtent valinis valdžios traktavimas suvienijo daugelį nesutaikomų koncepcijų. Pagal Ž. Ž. Ruso liaudies suvereniteto teoriją valia priklauso tautai, po to – valstybei, kuriai tauta tą valią deleguoja. Juridinis pozityvizmas nagrinėja valdžią kaip valstybės, valdovo valią. Pagal prievartos teoriją, sukurtą Liudviko Gumplovičiaus, valdžia yra viešpataujančios etninės grupės valia. Pergalės prieš kitą gentį atveju valdžia nustato viešpatavimo santykius ir sudaro visuomenės valdantįjį sluoksnį. Marksizmas mano, kad valdžia yra ekonomiškai viešpataujančios klasės valia. Teokratinės doktrinos pažymi, kad valdžios šaltinis yra Dievo valia. Vadinasi, apibendrinant galima daryti išvadą, kad visos anksčiau minėtos teorijos iš principo skiriasi tik vienu bruožu – jos įvardija skirtingus valios subjektus kaip valdžios turėtojus[8].

Valdžios apibrėžimas vartojant sąvoką *įtikinimas* dažnai tapatinamas su represijomis, tačiau toks jos apibūdinimas ginčytinas. Valdžia – tai porinė kategorija. Be subordinacijos ji neįsivaizduojama. Jeigu paliepimams nepaklūstama, vadinasi, valdžia neegzistuoja. Reikalavimas tik tada gali būti traktuojamas kaip valdžia, kai jis vykdomas.

Šiuolaikinė vadybos teorija valdžią sieja su *galia* (galėjimu daryti įtaką kitiems). J. A. F. Stoneris, R. E. Freemanas ir D. R. Gilbertas rašo, jog „valdžia – tai galios forma, dažnai naudojama plačiau nurodyti žmonių sugebėjimą valdyti […][9]. Jų nuomone, vadovų sudarytose organiza-

[8] Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. – Москва, 2000. С. 19.

[9] Stoner J. A. F., Freeman R. E., Gilbert D. R. Vadyba. – Kaunas, 1999. P. 342.

cinėse struktūrose ir vadovams, ir darbuotojams reikia tarpusavio veiklos taisyklių, todėl šiuolaikinėje valdymo praktikoje galia arba formalia valdžia paversta galia yra tokių taisyklių pagrindas. Vadinasi, vadybos mokslas valdžia (formalia) laiko organizacijos teisės aktuose įteisintą galią, kurią pasitelkus plačiau reglamentuojami valdymo santykiai.

Pats paprasčiausias yra formalus – teisinis valdžios paaiškinimas. „Valdžia apibrėžiama kaip įgaliojimų visuma, kurie suteikti valstybės institucijoms ir pareigūnams“[10]. „Valdžia – tai vertikali, hierarchinė veiksmų koordinacija, svarbiausia valdymo priemonė, užtikrinanti skirtingų žmonių valios ir veiksmų suderinamumą“[11]. Amerikiečio P. Wollo nuomone, „valdžia yra galėjimas daryti įtaką arba priversti kitus elgtis ypatingu, pageidaujamu būdu“[12]. A. Vaišvila rašo, jog „valdžia yra gautų įgaliojimų objektyvizavimosi procesas kaip ir teisė. Kaip teisė prasideda nuo teisinės idėjos, o tampa realybe – praktiniu žmogaus elgesiu, tik virtusi teisės normomis ir teisiniais santykiais, taip ir valdžia prasideda įstatymų leidžiamąja (valdžios galimybe), o tampa realybe tik per vykdomosios valdžios, teismų ir policijos efektyvią veiklą“[13]. Rusų administracinės teisės teoretikas D. M. Ovsianko teigia, kad „teisiniu aspektu valdžia paprastai apibrėžiama kaip teisė, galimybė ir subjekto (institucijos, įstaigos, organizacijos, pareigūno, valdžios atstovo ir pan.) įgaliojimai priversti paklusti savo valiai kitus asmenis; vadovauti kitų asmenų veiksmams; pripažinimas vieno viešpataujančiuoju, valdančiuoju, o kito – valdomuoju“[14]. Prireikus valdžios turėtojo poveikis valdomajam užtikrinamas valstybės prievarta. Taip įgyvendinama valstybės valdžia, kuri valdymo objektų atžvilgiu pasireiškia įvairiomis formomis.

Šiuolaikinėje mokslinėje politinėje teisinėje literatūroje ir praktikoje plačiai vartojamas terminas *tautos valia*, kuris iš esmės reiškia daugumos nuomonę, išsiaiškintą balsavimo būdu. Absoliuti dauguma – 50 proc. plius vienas balsas nuo balsavusiųjų skaičiaus, santykinė dauguma – daugiau „už“ negu „prieš“ ir kvalifikuota balsų dauguma, t. y. nustatyta, pavyzdžiui, teisės aktu 2/3 arba 3/4 balsų. Tarkime, Konstitucijos 58 straipsnio 1 dalyje reglamentuota, kad pirmalaikiai Seimo rinkimai gali būti rengiami Seimo nutarimu, priimtu ne mažiau kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma.

[10] Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. – Москва, 2000. С. 19.

[11] Бахрах Д. Н. Административное право Росии. – Москва, 2000. С. 3.

[12] Woll P. American Government. – New York: Random House, 1998. P. 7.

[13] Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Justitia, 2000. P. 550.

Reikia pasakyti, jog viešosios valdžios svarbiausiu šaltiniu ir ištekliu pripažįstama daugumos piliečių, padariusių racionalų ir legalų pasirinkimą, valia. Daugumos valios išsiaiškinimo mechanizmas yra svarbiausiais valstybės valdymo klausimais organizuojami referendumai, atstovaujamosios valdžios demokratiški rinkimai ir kt.

1.2. VALSTYBĖS VALDŽIOS SAMPRATA

Kaip jau minėta anksčiau, valdžia egzistuoja šeimoje, įvairiose žmonių grupėse, jų kolektyvuose, ji taip pat išlaikoma tradicijose, papročiuose, moralėje ir t. t. Bet visa tai nesulyginama su valstybės valdžia, kuri turi legitimumą, o įgyvendindama teisės aktus remiasi valstybės aparato jėga, turinčia teisę prireikus taikyti ir prievartos priemones.

Valstybės valdžia yra pagrindinė valstybės teritorijos kategorija ir bene sunkiausiai suvokiamas žmonių gyvenimo fenomenas. Ji laikoma socialinės valdžios atmaina ir turi visus socialinės valdžios požymius bei kokybės ypatumus. Pavyzdžiui, D. N. Bachrachas, apibūdindamas valstybės valdžią, rašo, kad „valstybės valdžia – tai socialinės valdžios rūšis, kuriai būdingi šie požymiai: ji laikoma socialinio valdymo priemone; ji nustato žmonių, jų organizacijų ir kolektyvų santykius; šie santykiai užtikrina išskyrimą ir vyravimą vienos valios, susijusios su subjekto galimybe nukreipti kito žmogaus valią ir elgesį bei sujungti jų pastangas; ji įgyvendinama ypatingomis poveikio priemonėmis (teisės normomis, įtikinėjimu, prievarta ir pan.)“[15]. Svarbiausias valstybės valdžios ypatumas yra jos politinė prigimtis. Mokslinėje literatūroje valstybės ir politinė valdžia tapatinamos. Valstybės valdžia visada yra politinė[16].

Teisinėje literatūroje pateikiama daug įvairių valstybės valdžios apibrėžimų. Jų analizė leidžia atkreipti dėmesį į kai kuriuos valstybės valdžios tyrinėjimo metodologinio vertinimo ypatumus, neginčijamai turinčius įtakos jos realios esmės adekvačiam atspindėjimui valstybės valdžios apibrėžimuose. Prie tokių ypatumų galima priskirti šiuos:

1) valstybės valdžios definicijos dažniausiai formuluojamos remiantis abstrakčiais, bendro pobūdžio valdžios apibrėžimais, kurių šal-

[14] Овсянко Д. М. Административное право. – Москва, 1997. С. 7.

[15] Бахрах Д. Н. Административное право России. – Москва, 2000. С. 7.

[16] Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Mokomoji priemonė. – Vilnius, 2000.

tinis yra ne tikrovėje įgyvendinamos valdžios analizė, o įvairių valdžios sąvokų palyginimas. Apibendrinus valdžios apibrėžimus bandoma suformuluoti ir sąvokos *valstybės valdžia* apibrėžimą. Taigi dažnai valstybės valdžios apibrėžimas kuriamas remiantis valdžios definicijomis, į kurias neįtraukta daugelis tik valstybės valdžiai būdingų savybių;

2) suformuluotuose valstybės valdžios apibrėžimuose atsispindi ir vienareikšmiškai suabsoliutinamos atskiros jos savybės, todėl visas valstybės valdžios turinys kiekvienu atveju siejamas su atskirais jos bruožais. Tokio pobūdžio apibrėžimuose paprastai viena iš savybių yra suabsoliutinama. Tai sudaro prielaidas mokslinėje literatūroje viešpatauti vienpusiškiems valdžios, taip pat ir valstybės sąvokos apibrėžimams;
3) egzistuojantys valstybės valdžios apibrėžimai atspindi ne brandaus, realaus reiškinio esmę, o neišplėtotą jo būseną, fiksuoja atitolimo nuo žmogaus pobūdį. Metodologiniu aspektu valstybės valdžios apibrėžimo formulavimą reikėtų pradėti nuo jos išsivysčiusių formų analizės, kai gana aiški valstybės valdžios socialinė paskirtis ir teisinis pobūdis, atsispindintys jos tiksluose ir uždaviniuose, subjektų sudėtyje ir jų tarpusavio santykiuose, jos įgyvendinimo diferenciacijos pagal rūšis, būdus ir procedūras.

Išskirsime keletą iki šiol vyraujančių valdžios ir valstybės valdžios apibrėžimų, kuriems būdingi anksčiau minėti ypatumai. Pirmiausia galima išskirti apibrėžimus, apibūdinančius valdžią kaip viešpatavimo ir pavaldumo santykius, kuriuos jau Aristotelis nelaikė politiniais, susijusiais su valstybe. Jo nuomone, valstybė egzistuoja tik ten, kur yra laisvų žmonių bendravimas kaip jų viešo gyvenimo būdas. Viešpatavimo ir pavaldumo santykius jis traktuoja kaip būdingus kitoms socialinėms organizacijoms (pvz., šeimai).

Tai pačiai grupei tikslinga priskirti ir tuos valdžios apibrėžimus, pagal kuriuos ji apibrėžiama kaip subjekto galimybė pajungti savo valiai kitų žmonių elgesį. Minėti valdžios apibrėžimai išreiškia valdžios valinį pobūdį, paverčia ją valdžios subjekto arba jos turėtojo (reiškėjo) savybe, nesvarbu, ar tai atskiras asmuo, ar institucijų sistema.

Dauguma valstybės valdžios apibrėžimų pagrįsti M. Weberio požiūriu, kuris teigė, kad valdžia reiškia bet kokią galimybę primesti šiems socialiniams santykiams savo pačios valią netgi nepaisant pasipriešinimo, t. y. nepriklausomai nuo to, kuo tokia galimybė pagrįsta.

Remiantis tokiu metodologiniu požiūriu yra formuluojami valstybės valdžios apibrėžimai, ignoruojantys esminius išsivysčiusios valstybės valdžios ypatumus, jos elementų diferenciaciją ir atspindintys neišplėtotus viešpatavimo santykius, kurie tapatinami su savivale ir prievarta. Kaip rodo analizė, dauguma mokslinėje literatūroje pateikiamų valstybės valdžios apibrėžimų ignoruoja jos teisinius pagrindus ir komponentus, atspindinčius būtent šios valdžios brandų pobūdį.

Būtinumas į valstybės valdžios apibrėžimą įtraukti teisinius komponentus pripažįstamas ir mokslinėje literatūroje. Tokiu atveju valstybės valdžia dažnai apibrėžiama kaip valstybės teisė ir galimybė duoti kam nors nurodymus, pajungti savo valiai ir daryti poveikį žmonių veiklai ir elgesiui autoriteto, jėgos, prievartos, spaudimo, viešpatavimo ir kitais būdais bei priemonėmis. Šiuo atveju akivaizdu, kad teisinis komponentas įtrauktas į tradicinę valstybės valdžios sampratą, tačiau neatskleista (neišplėtota) jo tiesioginė prasmė.

Labiau pagrįstu laikomas valstybės valdžios, kaip socialinių subjektų veiklos ir jų sudaromų institucijų sistemos, siekiančios įgyvendinti jiems priklausančias teises, įgaliojimus ir nustatytas funkcijas (pareigas) bei išreiškiančios jų poreikius ir interesus, apibrėžimas. Tokia samprata susistemina (apibendrina) visų anksčiau minėtų valstybės valdžios apibrėžimų svarbiausius turinio elementus ir kartu leidžia atriboti ikicivilizuotas prievartos, viešpatavimo, pavaldumo ir smurto įgyvendinimo formas nuo civilizuotos valstybės valdžios sampratos, pagrįstos teise ir ją lemiančia laisve, lygybe, teisingumu ir atsakomybe.

Taigi valstybės valdžia gali būti apibrėžta kaip tautos veiklos sistema, susidedanti iš bendrystės ir atskirų individų, taip pat iš jų sudaromų institucijų, kurios įgyvendina jiems priklausančias viešąsias teises, laisves, suteiktus įgaliojimus ir nustatytas pareigas, taip pat išreiškia socialines jų savybes ir poreikius bei prisiima už tai atsakomybę.

Būtina paminėti svarbiausius momentus, išplaukiančius iš minėto valstybės valdžios apibrėžimo:

1) pačiame apibrėžime apibendrintai atspindėta valstybės valdžios subjektinė sudėtis, pabrėžtas jos neperleidžiamas pobūdis dėl jos santykių su reiškėjais (turėtojais);
2) pabrėžta, kad žmonių poreikiai ir interesai, nustatantys socialines jų savybes, turi vienintelį privalomą savo viešo pripažinimo išorinės fiksacijos šaltinį – socialinių subjektų teises, laisves ir pareigas, taip pat viešųjų institucijų, kurias jie sudaro, įgaliojimus;

3) valstybės valdžia apibrėžta kaip pirminių (tauta, ją sudarančios bendrystės ir atskiri individai) ir išvestinių (valstybės valdžios institucijos, sudarytos pirminių subjektų) valstybės valdžios subjektų sistemos veiklos vienovė;
4) nustatytas esminis tikslas, valstybės valdžios įgyvendinimo pagrindas – socialinių subjektų teisių, laisvių, pareigų ir atsakomybės įtvirtinimas bei jų užtikrinimas.

Taigi kalbama apie tobulą valstybės valdžią, o ne apie įvairias jos deformuotas būkles (būsenas), turėjusias tam tikrą reikšmę praeityje ir egzistuojančias šiandien. Išplėtota valstybės valdžios būsena (forma) apibūdinama atsiradimu ir egzistavimu tokios situacijos, kai žmogaus socialinės savybės tampa jos struktūros ir veiklos fundamentiniu pagrindu. Valdžios organizacijos formos, neturinčios tokio pagrindo, pateikiamos kaip būsenos, neišsirutuliojusios iki tokio lygio, kuris leistų vartoti jos atžvilgiu sąvoką *valstybės valdžia*. Todėl egzistuojančios valdžios ir valstybės valdžios tyrinėjimo metodologijos pasirodo regresuojančiomis arba socialinių reiškinių pažinimo metodologija, kaip pabrėžė Hėgelis, visada yra priklausoma nuo tiriamų reiškinių turinio prigimties[17].

Tradiciniu tapo valstybės valdžios, kaip susvetimėjusios socialinės jėgos, nagrinėjimas. Tai giliai prasiskverbė į jos tyrinėjimo metodologiją. Šiuolaikinės valstybės valdžios netobulumas daugeliu atvejų paaiškinamas paties žmogaus nepakankamu pažinimu. Tokia padėtis gimdo bei aštrina žmogaus socialinių savybių ir valdžios atitikimo užtikrinimo problemą, o siekiant ją išspręsti būtina pakeisti svarbiausią valdžios tyrinėjimo paradigmą[18]. Taigi valstybės valdžios tyrinėtojai daugiausia dėmesio turi skirti socialinėms savybėms, kurios įkūnijamos valstybės valdžioje. Tai jai suteikia bruožų (ypatybių), patvirtinančių valdžios ir žmogaus artumą, taip pat parodo priešiško atitolimo (susvetimėjimo, atsiskyrimo) įveikimą jų tarpusavio santykiuose.

[17] Государственное управление. Основы теории и организации / Под редакцией В. А. Козбаненко. Учебник. Том I. – Москва: издателъство «СТАТУТ», 2002. С. 329.

[18] Žodis *paradigma* kilęs iš graikiško žodžio *paradeigma*, kuris reiškia pavyzdį. Jis vartojamas kalbotyroje kaip žodžio kaitybos formų sistema, asmenavimo, kirčiavimo arba linksniavimo pavyzdys, kaip teorinių ir metodologinių prielaidų, kuriomis remiasi mokslinis tyrimas, visuma, kaip pavyzdys iš istorijos, panaudotas įrodyti, palyginti. Šiuo atveju žodis *paradigma* vartojamas antrąja reikšme, t. y. kaip teorinių ir metodologinių prielaidų, kuriomis remiasi mokslinis tyrimas, visuma.

Negalima sakyti, kad politinės ir teisinės minties istorijos raidoje tokių bandymų buvo nesiimta. Dar Platonas iškėlė ir pagrindė žmogaus vidinių savybių ir valstybės atitikimo būtinybę kaip valstybės stabilios raidos ir jos darnių santykių su individu sąlygą. Dėl to galima paminėti ir T. Hobso nuomonę, kad prieš pradedant valstybės tyrinėjimus pirma reikia ištirti tą medžiagą, iš kurios ji sudaryta, t. y. žmogų. Tačiau toks požiūris iš esmės kentė nuo mechanicizmo[19]. Šios nuomonės išdava tapo požiūris į valstybę kaip į mašiną, dirbtinį darinį, žmogaus sukurtą pagal savo būdą ir vaizduotę[20].

Kaip vienas iš svarbiausių žmogaus savybių, jo socialinių ypatybių viešosios fiksacijos būdų yra žmogaus teisės. Būtent todėl šiuolaikinėje epochoje didelę reikšmę įgauna teiginys (tezė), kad žmogaus teisės nustato valstybės valdžios ir vietos savivaldos institucijų vidinę struktūrą, jų veiklos turinį ir prasmę.

Besiformuojančiai naujai valstybės valdžios aplinkai reikalinga nauja jos tyrimo metodologija, kuri turi būti orientuota į besikeičiantį tyrinėjimo tikslą – žmogaus socialinių savybių išaiškinimą bei jų turinio perkėlimo į valstybės valdžios sistemą mechanizmo išstudijavimą. Taigi besikeičianti valstybės valdžios aplinka neišvengiamai reikalauja nukreipti jos raidą žmogaus ir jo poreikių vertinimo bei tenkinimo linkme.

Svarbiausiu valstybės valdžios analizės dalyku turi tapti išplėtota jos būsena, kuri apibūdinama kaip diferencijuota pagal elementų sudėtį (subjektus, jų statusą, rūšis, santykius, tikslus, uždavinius ir t. t.). Išplėtotą valstybės valdžios būseną apibūdinančiais požymiais laikytini šie:

- jos formavimo ir įgyvendinimo teisinis pobūdis (rėmimasis nuolat besivystančiomis tradicijomis, įstatymais, išreiškiančiais teisę kaip valstybės valdžios nenutrūkstamumo ir stabilios raidos pagrindą);
- viešas žmogaus teisių ir laisvių pripažinimas bei jų įgyvendinimo užtikrinimas;
- valstybės valdžios struktūros ir sistemos, jos įgyvendinimo priemonių, formų, procedūrų bei atsakomybės įtvirtinimas įstatymuose, išreiškiančiuose teisę ir ją detalizuojančiuose įstatymo įgyvendinamuosiuose (poįstatyminiuose) teisės aktuose;

[19] Mechanicizmas (mechaninis) – vienpusiškas pažinimo principas ir pasaulėvaizdis, pagrįstas prielaida, kad tikrovės reiškinius galima paaiškinti remiantis mechaniniais procesais (V. Vaitkevičiūtė. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 2001. P. 464).

[20] Государственное управление. Основы теории и организации / Под редакцией В. А. Козбаненко. Учебник. Том I. – Москва: издателъство «СТАТУТ», 2002. С. 330.

– valstybės valdžios įtraukimas į visuomenės teisinės kultūros sistemos formavimą.

Išplėtota valstybės valdžios būsena kaip kriterijus gali būti panaudojama vertinant kitas valstybės valdžios būsenas (taip pat ir sprendžiant jos išvedimo iš krizinių, deformuotų būsenų panaikinimo klausimą), atsižvelgiant į valstybės valdžios subjektų teisinės sąmonės ir teisinės kultūros išsivystymo lygį. Pažymėtina taip pat, kad valstybės valdžios būsena (esmė, jos įgyvendinimo formos ir pan.) kartu išreiškia valstybės piliečių ir jos tarnautojų teisinę sąmonę, be įtakos (poveikio) kuriai valstybės valdžios pakeisti (reformuoti) neįmanoma.

Valstybės valdžia – tai ypatingų visuomeninių santykių ir valstybės institucijų[21] veiklos sistema, kuri įgyvendinama įstatymų nustatytomis formomis ir metodais bei nukreipta į demokratinio režimo sukūrimą visuomenėje, žmogaus ir piliečių teisių bei laisvių apsaugą, taip pat efektyvaus valdymo ir kontrolės užtikrinimą[22]. Ji turi konkrečius tikslus, funkcijas ir poveikio visuomeniniams santykiams priemones. Valstybės funkcijų gausumas ir įvairumas lemia ne tik specialių valstybės institucijų skaičių, bet ir jų taikomas visuomenei specialias poveikio formas bei metodus. Žmonių ir piliečių gerovė bei saugumas yra svarbiausias valstybinės veiklos tikslas.

Valstybės valdžia įgyja viešąjį pobūdį, nes ji išreiškia visos visuomenės interesus arba tų, kuriuos laiko tos visuomenės piliečiais. Sukuriamas specialus viešosios valdžios aparatas, vykdantis visuomeninių santykių ir procesų reguliavimo bei valdymo funkcijas. Šį aparato aptarnavimą ir jam priskirtų funkcijų įgyvendinimą užtikrina ypatinga kategorija žmonių, kurie vėlesniais laikais pradėti vadinti valdininkais, valstybės tarnautojais. Valdymo funkcijoms efektyviai vykdyti sukuriamas ir prievartos mechanizmas. Pamažu valstybė tampa visos visuomenės interesų reiškėja.

Valstybės valdžią įgyvendina atitinkamos šalies vyriausybė ir jai pavaldus valstybinis administracinis aparatas. Jos pobūdis ir struktūra įvairiose valstybėse skiriasi priklausomai nuo valstybės valdymo formos[23].

[21] Plačiau apie valstybės institucijas žiūrėti poskyryje „Valstybės institucijos sąvoka ir požymiai“.

[22] Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. Том первый. – Москва: издателъство «НОРМА», 2002.

[23] Valdymo forma – tai valstybės valdžios organizavimo sistema, nustatanti aukščiausių valstybės valdžios institucijų struktūrą ir teisinį statusą. Atsižvelgiant į aukščiausios valstybės valdžios institucijos vaidmenį ir pobūdį skiriamos dvi pagrindinės valdymo formos: monarchija (absoliuti ir konstitucinė) ir respublika (parlamentinė, prezidentinė, mišri).

Unitarinė valstybė turi darnią valdžios struktūrą, o federacinėje valstybėje, be horizontalaus valdžios padalijimo, egzistuoja ir vertikalus jos paskirstymas federacijos centrui ir federacijos subjektams, kurie turi savo įstatymų leidybos susirinkimus, vyriausybes ir konstitucijas. Tokiu atveju prioritetas priklauso federacinei konstitucijai, todėl visi įstatymai, priimami federacijos subjektų, turi atitikti federacinės konstitucijos dvasią ir raidę. Daugelyje demokratinių valstybių vietos savivaldos arba municipalinės institucijos paprastai nėra valstybės valdžios struktūros dalys.

1.3. VALSTYBĖS VALDŽIOS ORGANIZAVIMO PRINCIPAI

Žodis *principas* yra kilęs iš lotyniško žodžio *principium*, reiškiančio pradžią, pagrindą. „Tarptautinių žodžių žodyne“ minėtas žodis apibūdinamas kaip „įsitikinimas, lemiantis žmogaus požiūrį į tikrovę, jo elgesio ir veiklos normas“, kaip „pagrindinė kurios nors teorijos, mokslinės sistemos, požiūrio, koncepcijos idėja, pagrindinis pradinis teiginys, devizas“, kaip „svarbiausioji kurios nors organizacijos, partijos, sąjungos, valstybės, žinybos veiklos nuostata“, kaip „pagrindinė kurio nors įrenginio, mechanizmo sandaros arba veikimo savybė“[24]. Amerikiečių teisinių terminų žodynas minėtą žodį (*principle*) apibrėžia kaip teisės fundamentinę tiesą arba doktriną, kaip svarbiausią taisyklę arba dogmą, kuri yra kitų pagrindas arba šaltinis, kaip veiksmų, procesų arba teisinių apibrėžimų nustatytas taisykles[25].

Šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse valstybės valdžios formavimo procesas ir funkcionavimas yra grindžiamas tam tikrais principais. Valstybės valdžios organizavimo principai – tai pagrindinės, fundamentinės idėjos ir nuostatos, vertybinės orientacijos ir teiginiai, kuriais remiantis organizuojama, įgyvendinama bei vystoma (plėtojama) valstybės valdžia.

Juridinėje ir politinėje praktikoje demokratinės teisinės valstybės supratimas (suvokimas) neatskiriamas nuo *valdžių padalijimo doktrinos.* Valdžių padalijimo idėjos esmė – užkirsti kelią piktnaudžiavimui valdžia, jos monopolizacijai, sutelkimui vienose rankose. Valdžių padalijimo principo turinys įvairiomis epochomis ir įvairių mąstytojų buvo aiškinamas nevienareikšmiškai.

[24] Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 2001. P. 793.

[25] Black Hury Campbell, M. A. Black's Law Dictionary. Sixth Edition. – St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990. P. 1193.

Aristotelio darbuose, skirtuose valstybės santvarkai, randame daug šiuolaikinės konstitucinės valstybės organizavimo principų, taip pat ir valdžių sustabdymo principą. Kalbėdamas apie valstybės uždavinius, Aristotelis skirsto juo į konsultacinius, administracinius ir teisinius. Jis mąsto apie „mišrią valstybės santvarką“, kuri leistų suderinti įvairių valstybės formų elementus siekiant spręsti bendrus klausimus, pagal galimybes įtraukiant visas socialiai reikšmingas visuomenės grupes.

Mišrios valstybės santvarkos idėją išskyrė ir Vakarų Europos XVIII a. teoretikai. Ch.-L. Montesquieu savo garsiajame veikale „Apie įstatymų dvasią“ (*„The Spirit of the Laws“*, 1743 m.), aprašydamas anglų valstybės santvarką, kaip absoliutizmo despotiškam valdymui alternatyvą iškėlė valstybės santvarkos formos koncepciją, pagrįstą žmogaus savigarba ir laisve, kur laisvė pirmiausia reiškia apribotą valdymą.

Apriboto valdymo idėją Ch.-L. Montesquieu siejo ne su griežta valdžių padalijimo doktrina, o su tuo, kaip jos vienos su kita kertasi ir sąveikauja. Bet svarbiausias jo akcentas buvo tas, kad valstybės valdžios įgyvendinime turi dalyvauti visos pagrindinės socialinės grupės.

Amerikiečių konstitucijos kūrėjai taip pat buvo susidūrę su šia problema: kaip per diferencijuotą stabdžių ir atsvarų[26] sistemą sušvelninti daugumos ir mažumos prieštaravimus, kaip pagal galimybes įtraukti visų socialinių grupių gyventojus dalyvauti valstybės tvarkymo reikaluose. Jie sukūrė savo koncepciją, pagrįstą ne valdžių atskyrimu viena nuo kitos, o priešingai – pagal amerikiečių Konstituciją nė viena institucija nevykdo būtent tik tos funkcijos, kuri jai priskirta, bet visos institucijos dalyvauja vykdant įvairias funkcijas. Kontrolė ir valdžios apribojimas pasireiškia bendrame dalyvavime, valdžios visumoje. Be to, amerikiečiai taip pat sukūrė federalinę vertikalaus valdžių padalijimo idėją.

Taigi valdžių padalijimo teorijos klasikai, jeigu ir skirstė valdžią į rūšis pagal jų funkcijas ir siejo šį skirstymą su organizaciniais bei struktūriniais požymiais, tai pagrindinis jų tikslas greičiausiai buvo ne nubrėžti aiškias valdžių atribojimo linijas, o sulyginti ir sustabdyti valdžias, užtikrinti socialinę jų kontrolę. Pats valdžių padalijimo principas laikomas bendru, tačiau skirtingose šalyse atsižvelgiant į valstybės formą (valdymą, politinę-teritorinę santvarką, režimą) gali būti įgyvendinimas įvairiai.

[26] Plačiau apie stabdžių ir atsvarų (valdžių pusiausvyros) sistemą žr.: E. Jarašiūnas. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 135–138.

Taigi dabartinis valdžių padalijimo, kaip valstybės valdžios organizavimo ir funkcionavimo principo, turinys apima:

- aiškų valstybės valdžios institucijų funkcijų, kompetencijos ir įgaliojimų – įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės, jų struktūrinių padalinių ir valstybės tarnautojų, reguliuojamų įstatymais, nutarimais, įsakymais ir kitais teisės aktais, – paskirstymą;
- kiekvienos valdžios rūšies, kiekvieno valstybės tarnautojo ir pareigūno veiklos nepriklausomumą bei savarankiškumą kiek leidžia teisė ir kompetencija;
- valstybės valdžios mechanizmo sistemoje visų valdžios šakų tarpusavio pusiausvyros ir kontrolės užtikrinimą;
- konstitucijos, įstatymais, administraciniais teisės aktais garantuotą realų nevyriausybinių susivienijimų, organizacijų įtraukimą į politinį valdymo sprendimų priėmimo procesą ir jų įgyvendinimą;
- visų valdžios rūšių socialinę (visuomeninę pilietinę) kontrolę, užtikrintą juridiniais ir organizaciniais struktūriniais mechanizmais.

Kitas ne mažiau svarbus valstybės valdžios organizavimo ir funkcionavimo principas – *jos pavaldumas teisei,* reguliavimas įstatymais, teisiniais santykiais. Teisiniai santykiai užtikrina valdžios organizuotumą, tikslumą valdžios santykiuose, aiškų teisių ir pareigų, kompetencijos ir įgaliojimų apimties, elgesio taisyklių ir t. t. reglamentavimą. Tik taip gali būti įgyvendinta dešimtmečiais deklaruojama visų visuomenės narių moralinė ir teisinė lygybė, o tarp valdžios ir teisės susiklosto normalūs santykiai, kai teisė – tikslas, o valdžia – priemonė tam tikslui pasiekti.

Teisėkūra ir teisės taikymas, kaip valstybės poveikio visuomenei svarbiausios priemonės, turi būti pagrįsti aiškia, pripažinta, plačiam gyventojų ratui prieinama ir suprantama praktika. Tam būtinos atitinkamos sąlygos: prieštaravimų įstatymų leidyboje pašalinimas; svarbu, kad įstatymų leidėjai ir taikytojai praktikoje dirbtų išvien, pripažindami bendrą visuomenės vystymosi koncepciją, fundamentinius demokratinės ir teisinės valstybės organizavimo principus; būtinas apmąstytas ir pagarbus požiūris į visiems visuomenės nariams keliamus juridinius reikalavimus.

Jeigu valstybės valdžia organizuojama ir savo įgaliojimus įgyvendina remdamasi teisės normomis, tai iš čia išplaukia dar vienas svarbus jos principas – *valstybės valdžios beasmeniškumas.* Jis reiškia, kad teisinėje demokratinėje valstybėje turi viešpatauti ne atskiri asmenys ar jų grupės, o teisės normos, bendros elgesio taisyklės. Asmenys, disponuojantys valdžia, kartu su kitais asmenimis (neturinčiais valdžios) privalo vienodai

vykdyti teisės normas. Valdžia ją įgyvendinančių subjektų atžvilgiu laikoma ne tiek subjektine jų teise, kiek teisine jų pareiga, ir šią pareigą jie turi suprasti kaip tam tikrą tarnavimą visuomenei. Šis valstybės valdžios beasmeniškumas bei abstraktumas ir yra šiuolaikinės teisinės valstybės būdingas bruožas.

Tarp pamatinių demokratinės teisinės valstybės pradų egzistuoja ir toks principas *kaip valstybės valdžios organizacijos ir įtakos darymo visuomenei ribotumas,* valstybės uždavinių ir funkcijų masto bei valstybės aparato ir jai pavaldžių struktūrų skaičiaus nustatymas. Jo įgyvendinimas priklauso nuo valstybės formos ir visuomenėje susiformavusio supratimo apie valstybės vaidmenį visuomenės gyvenime. Pasaulinė praktika išskyrė uždavinius ir funkcijas, kurie sudaro valstybės būties, jos tarnautojų veiklos esmę. Valstybės valdžios organizacinių struktūrinių vienetų skaičiaus klausimas yra mažai nagrinėtas teorijoje ir praktikoje, todėl neabejotinai laukia atitinkamo Lietuvos teoretikų dėmesio.

Valstybės, jos struktūrų vientisumas, vykdomos vidaus ir išorės strategijos vienybė neįsivaizduojama be pačios *valstybės valdžios konceptualaus ir struktūrizuoto vientisumo*. Tai dar vienas visos valstybės valdžios konstrukcijos organizavimo ir funkcionavimo principinis pradas. Valdymo piramidę sudarančių institucijų sistema pas mus kol kas nepagrįsta, neapskaičiuota ir po eilinių Seimo, Respublikos Prezidento rinkimų ar eilinės valstybės aparato mažinimo kampanijos netrukus vėl atsinaujina (atgimsta) tradiciniais būdais: pradžioje steigiami struktūriniai padaliniai (dažniausiai departamentai) institucijose, kurie vėliau transformuojasi į savarankiškas valstybės institucijas, arba steigiamos kelios giminiškas funkcijas vykdančios institucijos ir pan. Dabartinė mūsų valstybės valdžios vykdoma politika (ekonominė, socialinė, regioninė, valdymo ir kt.) neturi ilgalaikių perspektyvų, joje silpnai susiję ilgalaikiai ir einamieji veiksmai, taip pat silpnai suderintos įvairių funkcinių sričių vystymo programos.

Valstybės valdžios institucijų funkcinio bendrumo ypatumas yra tas, kad jos bendrai įgyvendina valstybės funkcijas[27]. Atsižvelgiant į įstatymų

[27] Valstybės funkcijos – tai pagrindinės jos veiklos kryptys, išreiškiančios valstybinio valdymo visuomeniniams procesams esmę ir paskirtį. Valstybė sudaroma kompleksui uždavinių vykdyti, kurio metu užtikrinamas socialinių, ekonominių ir kitų procesų visuomenėje valdymas. Kaip visų savo piliečių interesų reiškėja, kaip viešosios valdžios teisinė organizacija valstybė įgyvendina daugybę funkcijų pilietinės visuomenės atžvilgiu. Laikui bėgant vienos valstybės funkcijos praranda savo reikšmę, o kitos, atvirkščiai, įgyja prioritetą.

Atsižvelgiant į tai, kokie uždaviniai keliami valstybei vykdant valdymą šalies viduje ir įgyvendinant tarptautinį bendradarbiavimą, skiriamos vidinės ir išorinės valstybės funkcijos. Vi-

leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių institucijų specifiką, kiekviena iš jų atitinkama apimtimi ir joms būdingomis formomis vykdo valstybės funkcijas. Būtent toks valstybės valdžios institucijų bendradarbiavimas įgyvendinant valstybės uždavinius[28] ir funkcijas yra sistemą formuojantis veiksnys, sujungiantis, sutelkiantis į vieną bendrą visumą įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijas. Tik bendra sąveika ir savitarpio sąryšis užtikrina valstybės valdžios sistematiškumą, normalų ir efektyvų valdymo poveikį. Be abejo, valstybės institucijų visumos kaip sistemos pripažinimas nereiškia, kad institucijų, sudarančių valstybės valdžios ir valdymo sistemos pagrindines sudėtines dalis, organizacinių struktūrų vykdomos konkrečios funkcijos ir įgaliojimai yra identiško pobūdžio.

Demokratinėje teisinėje valstybėje valstybės valdžią apibūdinančiu *principu* pripažįstamas universalių, žmonijos sukurtų *socialinių technologijų* jos praktinėje veikloje panaudojimas. Į valstybės valdžios procesą įtraukiamos socialinės technologijos pasireiškia kaip intelektualiniai ištekliai, kurių panaudojimas leidžia prognozuoti socialinį rezultatą, numatyti socialinius pokyčius, laiku išsiaiškinti bręstančius konfliktus ir padėti racionaliai juos išspręsti.

Valstybės valdžios technologinio tobulinimo baze laikomas mokslas, jo produktai – įvairios programos, projektai, ekspertizių vertinimai ir pan. Mokslo įtraukimas į valstybės valdžios funkcionavimo mechanizmą užtikrina racionalų ir veiksmingą valstybės uždavinių ir funkcijų įgyvendinimą.

dinės funkcijos – tai svarbiausios valstybės veiklos kryptys reguliuojant vidaus procesų visuomenėje valdymą. Joms priskiriamos: ekonominės (apima valstybės ekonominės politikos parengimą ir koordinavimą, t. y. ekonominio šalies vystymo strategijas, piliečių ir jų organizacijų santykių ekonominėje srityje reguliavimą); politinės (piliečių, įvairių socialinių grupių, nacijų santykių reguliavimas siekiant suderinti jų politinius interesus, skirtingų grupių interesus); socialinės (valstybės socialinės politikos parengimas, normalių gyvenimo sąlygų visiems visuomenės nariams užtikrinimas); teisinės (teisėkūros įgyvendinimas (teisės aktų, nustatančių teisės normas, rengimas ir priėmimas), teisės taikymo (teisės normų taikymo priimat teisės taikymo aktus veikla, taip pat kasdienis darbas vykdant įstatymus ir sprendžiant kitus įvairius valdymo klausimus); teisėsaugos (žmogaus teisų ir laisvių apsauga, administracinių teisės pažeidimų prevencija bei juridinės atsakomybės priemonių taikymas ir pan.); ekologinė (žmonių veiklos supančios aplinkos atžvilgiu reguliavimas).

[28] Dar Platonas, kalbėdamas apie valstybę, pažymėjo, kad ideali valstybės sistema turi moralinės ir politinės organizacijos bruožų ir skirta svarbiems valstybės uždaviniams spręsti. Tokiems valstybės uždaviniams jis priskyrė: valstybės gynimą nuo priešų, piliečių sistemiško aprūpinimo įgyvendinimą, visuomeninės dvasinės kultūros plėtojimą. Pasak Platono, šių uždavinių įvykdymas sudaro gerovės idėjos, kaip valdančios pasaulį idėjos, įgyvendinimas.

Valdžios vykdomos spontaniškos priemonės paprastai būna neperspektyvios, jos sukelia visuomenės nepasitenkinimą bei apskritai veda prie šalies valdymo sistemos destabilizavimo. Tenka apgailestauti, tačiau mokslo naujovių panaudojimas organizuojant ir įgyvendinant valstybės valdžią mūsų šalyje kol kas nėra sulaukęs tinkamo valdžios dėmesio ir įvertinimo.

Visų anksčiau minėtų valstybės valdžios organizavimo ir įgyvendinimo principų koncentruota išraiška, savotiškas jos pagrįstumo pradas, sąlyga ir kriterijus yra *legitimumo*[29] *principas,* kurį neteisinga būtų tapatinti su valdžios kilimo (atsiradimo), jos rinkimų, pareigų užėmimo teisėtumu. Vis dėlto šiuolaikiniam žmogui valstybės valdžios teisinė kilmė negali būti nuolat galiojančiu argumentu jos naudai. Valdžia privalo save pateisinti, būti reikalinga, autoritetinga. Faktiškai du aspektai nustato valstybės valdžios padėtį (būklę, būseną) ir realią reikšmę visuomenėje: vieno esmė ta, kiek valdžia įkūnija piliečių interesus ir poreikius, o kito – kaip ji praktiškai valdo visuomeninius procesus, užtikrina visuomenės gyvenimo raidą ir kokybę, deramą (tinkamą) piliečių gyvenimo būdą. Taigi atsigręžimas į žmonių poreikius, interesus ir lūkesčius, noras, galimybė ir galėjimas patenkinti atitinkamus žmogaus, šeimos, žmonių grupės, gyventojų reikalavimus laikomas esminiu valdžios legitimumo požymiu.

Legitimumas šiuolaikinės jos sampratos prasme reiškia:

1) tauta iš savo atstovų formuoja valstybės valdžią;
2) tauta pripažįsta valdžią ir savanoriškai vykdo įvairius jos nustatymus, paliepimus ir nurodymus;
3) tauta išreiškia (rodo) pasirengimą (pasiryžimą) esant būtinumui apsaugoti savo valstybės valdžią.

Legitiminė valstybės valdžia – tai valdžia, priimta daugumos šios valstybės piliečių, atitinkanti jų supratimą bei jų įvertinta kaip teisinga ir teisėta. Kita vertus, esant skirtingoms valstybės valdymo formoms valstybės valdžios legitimacija taip pat įgyvendinama įvairiais būdais. Būtinas jos atributas demokratinėse šalyse yra pagrindinis įstatymas, t. y. konstitucija. Esant diktatoriškam režimui ji įvedama specialiu dekretu arba įsakymu, arba diktatorius asmeniškai pats legitimizuoja savo režimą slapta tvarka.

Valstybės valdžios legitimumo laipsnis rodo, kiek šalies gyventojai palaiko arba atmeta (nepripažįsta, nepriima) šios valdžios konkrečius politinius sprendimus. Tai pasireiškia parlamento ir prezidento rinkimų pro-

[29] Legitiminis (lot. *legitimus* – teisėtas) – pripažintas įstatymų (V. Vaitkevičiūtė. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Žodynas, 2001. P. 564).

cese, gyventojų dalyvavimu įvairiuose susitikimuose ir viešuose renginiuose. Valstybės valdžios legitimumas didina jos efektyvumą, nes jos įgyvendinamas priemones palaiko dauguma gyventojų. Galingiausios pasaulio valstybės subyrėdavo būtent praradus daugumos gyventojų tikėjimą (pasitikėjimą) valstybės valdžios pajėgumu (sugebėjimu) užtikrinti jų saugumą ir gerovę. Tai liudija daug pavyzdžių – nuo senovės Egipto ir Romos imperijos iki Sovietų Sąjungos[30] bei kitų socialistinio lagerio valstybių subyrėjimo.

1.4. VALSTYBĖS VALDŽIOS SISTEMA

Mokslinėje literatūroje susiklostė keletas požiūrių dėl valstybės valdžios sudėties ir jos elementų tarpusavio santykių: jos sistemos, teisinių pagrindų ir juridinio reglamentavimo. Vienais atvejais valstybės valdžios sistema nagrinėjama kaip struktūrizuota valdžios santykių vienovė, susiklostanti kaip valstybės, valstybės institucijų, taip pat asmenų ir organizacijų, įgyvendinančių arba atstovaujančių valstybės interesams įvairiose visuomeninio gyvenimo srityse, veiklos rezultatas. Atsižvelgiant į tai, skiriami šie valstybės valdžios elementai: subjektinė sudėtis (institucijos, asmenys, bendrijos, susivienijimai, įvairūs kiti valstybės dariniai ir valstybė bendrai); kompetencija, įgaliojimai, teisės ir pareigos, atsakomybė, aktai ir veiksmai, programos bei priemonės ir t. t.; organizacinės struktūros, įstaigos ir institutai (prezidentas, parlamentas, teismai, pilietybė, valstybės tarnyba, karinė prievolė ir pan.).

Šiuolaikinės valstybės valdžios sampratos požiūriu galima išskirti pirminius ir antrinius valstybės valdžios subjektus. Pirminiai valstybės valdžios subjektai yra tauta, visuomenė, jos sudėtinės dalys ir piliečiai, disponuojantys prigimtinėmis, viešosiomis teisėmis, kurios yra jų steigiamos arba keičiamos valstybės valdžios legitimumo pagrindu. Reikia pabrėžti, kad minėtos teisės yra išskirtinio pobūdžio ir negali priklausyti kitiems subjektams. Jeigu jas pasisavina kiti subjektai, tai tokiu atveju nėra sukuriami juridiniai viešpatavimo pagrindai, sudaroma nelegitiminė valstybės valdžia, kuri traktuojama kaip savivalės ir prievartos pasireiškimas. Antriniams valstybės valdžios subjektams priskiriamas valstybės vadovas, pirminių valstybės valdžios subjektų sudaromas parlamentas, vyriausybė,

[30] Шахмалов Ф. Теория государственного управления. – Москва: издательство «Экономика», 2002. С. 129–130.

taip pat parlamento, vyriausybės steigiamos išvestinės iš jų institucijos – ministerijos, įvairios įstaigos ir kt. Per minėtas institucijas, tarpininkaujant pirminiams valstybės valdžios subjektams, įgyvendinami konkretūs valdingi įgaliojimai, nukreipti į valstybės funkcijų įgyvendinimą.

Svarbi sąlyga, užtikrinanti valstybės valdžios sistemiškumą, yra ta, kad kiekvienas ją įgyvendinantis subjektas priskiriamas atitinkamai valstybės valdžios rūšiai. Ši aplinkybė laikoma atitinkamos subordinacijos tarp šių subjektų pagrindu.

Įstatymų leidžiamoji valdžia, valstybės vadovo valdžia, vykdomoji, teisminė ir kontrolinė valdžios laikomos valstybės valdžios sistemos elementais. Kitaip nei steigiamosios valdžios[31], jų subjektai (valstybės valdžios

[31] Kai kurie teoretikai, apibrėždami steigiamąją valstybės valdžią kaip teisę atlikti esminius pertvarkymus valstybėje, teigė, kad tokia valdžia priklausė karaliui, nacijai (tautai). Kiti tvirtina, kad pirmą kartą teorinė steigiamosios valstybės valdžios idėjos formuluotė buvo pateikta J. Locke'o ir Ž. Ž. Ruso darbuose. Ši idėja atsirado kaip veiksmingiausia priemonė apsaugoti asmens teises nuo valstybės valdžios, be to, ji yra ilgaamžio žmonių siekio apriboti egzistuojančią valdžią, su ja atitinkamai visuomeninei jėgai susitariant tam tikrais svarbiausiais klausimais, rezultatas. Kita steigiamosios valstybės valdžios gimimo istorinio visuomenės vystymosi procese priežastis buvo susidarymas situacijos, pareikalavusios ne apriboti egzistuojančią valdžią, o sukurti naują. Iš pradžių šios krypties atstovai steigiamosios valdžios atsiradimo (kilimo) ir vystymosi procesą nagrinėja kaip jos įtvirtinimo savarankiška, aukščiausia ir nuolatine procesą, o vėliau jos evoliuciją įstatymų leidžiamosios valdžios kryptimi.

Mokslinių darbų, skirtų steigiamosios valstybės valdžios problemoms nagrinėti, analizė rodo, kad beveik vienintele steigiamosios valdžios forma pripažįstamas steigiamasis susirinkimas (viena arba kita jo forma), o pati ši valdžia pasireiškė konstitucijos parengimu. Tokia traktuotė neišvengiamai atspindi praėjusios epochos apribojimus. Pirma, tautos steigiamoji valdžia buvo įgyvendinama tik per tam specialiai išrinktų įgaliotinių susirinkimą, nes atrodė, jog kitu būdu neįmanoma atskleisti tautos valios. Antra, steigiamoji valstybės valdžia nagrinėjama kaip priklausanti tautai. Atstovaujamųjų institucijų įvairių valdžios struktūrų steigimas faktiškai atspindėjo tik visuomenės politinių jėgų santykio pasikeitimus, tačiau tai nebuvo pačios tautos tiesioginė veikla, kuri palengvintų ir užtikrintų palyginti greitą tautos steigiamosios valdžios susiliejimą su atstovaujamųjų institucijų valdžia.

Toks sutapatinimas vyko etapais. Iš pradžių steigiamoji valdžia buvo sudaroma neturint jokio įstatymiško pagrindo, apsiribojanti tik konstitucijos parengimu ir nepretenduojanti į nuolatinį įstatymų leidžiamosios valdžios įgyvendinimą. Kartu savaime tauta buvo tapatinama su steigiamuoju susirinkimu kaip vieninteliu tomis sąlygomis galimu tautos valios bei valdžios išraiškos būdu.

Tačiau tolesnė raida atskleidė tokio tapatinimo nepagrįstumą. Pirma, be steigiamųjų susirinkimų atsirado naujos tiesioginės tautos valios išreiškimo formos. Antra, steigiamosios valdžios tapsmas (virsmas) teisiniu institutu paprasčiausiai nereiškė jos susiliejimo su įstatymų leidžiamąja valdžia: tai galėjo vykti jos statuso ir įgyvendinimo mechanizmo savarankiško įtvirtinimo forma nepriklausomai nuo įstatymų leidžiamosios valdžios. Trečia, tauta kaip visuma yra laikoma steigiamosios valdžios subjektu, tačiau ja atitinkamose srityse bei tam

institucijos) yra įsteigiami, bet jų įgyvendinama valdžia palyginti savarankiška. Politinės ir teisinės minties raidos istorijoje buvo nuolat skiriamas dėmesys jų kompleksiniam bei izoliuotam tyrinėjimui, tačiau šiandien negalima teigti, kad ši problema galutinai išspręsta: pirma, kiekviena valdžia pripažįstama labai sudėtingu dariniu, antra – kiekviena iš jų glaudžiai susijusi su kitomis. Formavimo arba įgyvendinimo procese kiekviena iš jų pasirodo (pasireiškia) kaip neatskiriamas vieno bendro – valstybės valdžios – komponentas, kuris turi savo atšakas.

Šiuolaikinis valstybės valdžios sistemos suvokimas kartu su steigiamąja valdžia apima šias jos rūšis: įstatymų leidžiamąją valdžią, valstybės vadovo valdžią, vykdomąją (vyriausybinę) valdžią, teisminę ir kontrolinę valdžias. Kaip jau minėta anksčiau, būtina turėti omenyje tai, kad kiekviena iš valdžių atstovauja labai sudėtingiems dariniams ir jos visavertis apibrėžimas negali apsiriboti jos įgyvendinimo pagrindiniu rezultatu.

tikru mastu disponuoja ir kiti tautos valdžios subjektai. Vadovaujantis tuo galima kalbėti apie nacijos, tautybių, socialinių sluoksnių, vietinių bendrijų, atsižvelgiant į šių valdžių veikimo sritis, steigiamąją valdžią.

Steigiamosios valstybės valdžios savarankiškumo praradimas laipsniškai atsispindėjo konstitucijos keitimo procedūrų supaprastinime. Jos kūrimas ir keitimas tapo įstatymų leidžiamosios arba netgi vykdomosios valdžios funkcija. Tačiau steigiamosios valdžios virsmas teisiniu institutu atveria naujas galimybes ją savarankiškai įgyvendinti ir įveikti viešpataujančiu tapusį požiūrį apie jos susiliejimo būtinybę su įstatymų leidžiamąja arba kokia nors kita steigiamąja valdžia. Steigiamoji valdžia – tautos išskirtinės teisės (konstitucijos parengimas) faktiškai įgyvendinamos valdžios legitimumo ir visuomenės politinių jėgų pusiausvyros užtikrinimo priemonė, neatskiriama nuo tautos.

Pagal galiojančius įstatymus parlamento, aukščiausių atstovaujamųjų valstybės valdžios institucijų nariai tapo privilegijuotais politiniais veikėjais, kurie patys nustato savo įgaliojimus, veiklos sritis ir būdus, savo teisinį statusą. Visa tai liudija apie akivaizdų tautos valdžios formų įgyvendinimo disbalansą, jos atstovaujamosios formos stiprinimą. Be to, pastaruoju metu šis disbalansas pasireiškia savotišku vykdomosios valdžios stiprinimu, nes nėra pakankamai rimto visų įgyvendinamų valdžių atsakomybės už valstybės ir visuomenės reikalų būklę mechanizmo.

Tautos steigiamoji valdžia, kaip aukščiausia nuolat veikianti valdžia, būtina. Tai patvirtina ir faktiškai susiklostantis valdžių išbalansavimas jų sistemoje nesant steigiamosios valdžios. Pagrindinės steigiamosios valdžios funkcijos yra: a) konstitucijos priėmimas ir keitimas, jos veikimo užtikrinimas; b) sprendimo apie būtinybę steigti kokybiškai naują valdžią priėmimas; naujos valdžios sudarymo organizavimas; d) periodiškas valdžios persteigimas (tam tikrų pareigūnų rinkimų organizavimas ir teisingos tautos valios išreiškimo kontrolė); e) žmogaus teisių plėtojimo ir užtikrinimo aukščiausia kontrolė.

Paprastai demokratinėse valstybėse steigiamoji valstybės valdžia priklauso tautai, kuri formuoja valstybės valdžios sistemą. Vietos valdžios steigimas yra vietos bendruomenės steigiamosios valdžios įgyvendinimas. Šių steigiamosios valdžios rūšių pagrindu atitinkamai sukuriamos valstybės ir vietos valdžių sistemos. Tačiau svarbu, kad visos steigiamosios valdžios rūšys, funkcionuojančios visuomenėje, tarp savęs būtų suderintos pagal turinį ir įgyvendinimo būdus. Tai būtina bendros valdžios sistemos stabilumo sąlyga visuomenėje.

Monarchinės valstybės vadovo valdžią įasmenina monarchas, o prezidentinėse respublikose atitinkamai – prezidentas. Valstybėse, kur istoriškai išsaugoma monarchinė valdymo forma ir kur funkcionuoja prezidento valdžia, respublikos arba monarchinės valstybės vadovo institutai laikomi vientisomis valstybės valdžios institucijomis. Šalyse, kuriose prezidento institutas papildomas jo pavaduotojo (viceprezidento) institutu, ši pareigybė faktiškai neturi savo įgaliojimų. Prezidento, kaip valstybės vadovo, valdžia nepriklausoma nuo parlamento ir remiasi bendranacionaline rinkimų baze, kurios valia įgyvendinama tarpiškai, t. y. per rinkėjus (nuo valstijų – Jungtinės Valstijos), parlamento narių (Vokietijos Federacinė Respublika) arba kitais būdais.

Įstatymų leidžiamosios valdžios institucija paprastai yra parlamentas, kuris kaip valstybės institucija turi ganėtinai sudėtingą struktūrą: jį sudaro rūmai, komitetai, komisijos, frakcijos ir t. t., kurių sąveikos procese įgyvendinamos sudėtingos įstatymų leidybos technologijos. Be to, į šį procesą įtrauktas ir valstybės vadovas, turintis veto ir įstatymų pasirašymo teises, be kurių jie negali pradėti galioti, taip pat vyriausybė ir kiti neparlamentiniai įstatymų leidybos iniciatyvos subjektai. Taigi įstatymų leidžiamoji valdžia – tai sudėtingas subjektų ir veiklos rūšių kuriant visuomeninių santykių norminio reguliavimo teisinį fundamentą (įstatymus, išreiškiančius teisę) kompleksas. Ji faktiškai neapsiriboja tik pačios įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos veikla, nes įstatymų leidybos procese atitinkamai dalyvauja ir kiti anksčiau minėti subjektai.

Apie vykdomąją valdžią plačiau – poskyryje „Vykdomoji valdžia“.

Ne mažiau sudėtinga valstybės valdžios posistemė yra teisminė valdžia. Jai atstovauja teisminės įstaigos, turinčios savarankišką valstybinės organizacijos struktūrą. Teisminės valdžios būsena, taip pat visuomenės požiūris į ją labai svarbus demokratijai ir teisėtumui. Teismas nėra valstybės represinė institucija. Jis yra fizinių ir juridinių asmenų teisių gynėjas plačiausia prasme. Teisminė valdžia daro poveikį įstatymų leidžiamajai ir vykdomajai valdžioms, savo sprendimais taikydama bei interpretuodama galiojančius įstatymus ir kitus teisės aktus ir taip formuodama vienodą teismų praktiką, t. y. vykdo anksčiau minėtų valstybės valdžios rūšių teisminę kontrolę.

Nė viena demokratinė valstybė negali visavertiškai funkcionuoti be išplėtotos kontrolės sistemos – ir išorinės (visuomenės), ir vidinės (tam įgaliotų valstybės institucijų). Išorinės kontrolės forma laikoma, pavyzdžiui, aukščiausių valstybės pareigūnų veiklos, įstatymų įgyvendinimo, valstybinės administracijos veiklos parlamento vykdoma politinė kontrolė (kartais

dar vadinama parlamentine). Administracijos vidinę kontrolę atlieka institucijos, funkcionuojančios vykdomosios valdžios struktūroje. Ši kontrolės forma pirmiausia susijusi su kontrole finansų ir biudžeto srityje (Lietuvos Respublikos finansų ministerija (rengia ir nustatytąja tvarka teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitą ir savivaldybių biudžetų įvykdymo suvestinę ataskaitą, įgyvendina valstybės politiką mokesčių ir mokesčių administravimo srityse, prižiūri mokesčių administravimo institucijų veiklą[32] ir pan.), mokesčių (Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos), muitų (Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos), taip pat daugelyje kitų sričių, kur taip pat veikia kontrolines revizines funkcijas vykdančios vykdomosios valdžios institucijos (Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Valstybinė darbo inspekcija prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ir t. t.) bei kitos institucijos, įgyvendinančios kontrolę įvairiose kitose valstybės veiklos srityse. Valstybės kontrolinių struktūrų steigimas ir didėjantis jų aktyvumas visuose įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios lygiuose veda prie specialios kompetencijos institucijų sudarymo, vykdančių kontrolinės valdžios funkcijas. Prie tokių institucijų kai kurie autoriai priskiria prokuratūros institucijas, ombucmeno institutą, renkamąsias institucijas, valstybinius bankus ir kitas. Kontrolės valdžia, kaip neatskiriama valstybės mechanizmo dalis, turi padėti sumažinti valdymo išlaidas.

1.5. VALSTYBĖS VALDŽIOS VIENOVĖ

Kaip jau minėta ankstesniame skyriuje, valstybės valdžia laikoma sudėtinga daugiakomponente sistema, kurios atskiri elementai turi būti vieningi, be ko (nes kitaip) negalimas (neįmanomas) valstybės valdžios egzistavimas. Štai kodėl politinėje teisinėje literatūroje nuo Platono, Aristotelio ir kitų mąstytojų laikų valstybės valdžios vienovė buvo traktuojama kaip objektyvi ir būtina jos savybė, didžiausia socialinė vertybė, kuri besąlygiškai turi būti saugoma. Pasitelkus šią valstybės valdžios savybę

[32] Valstybės žinios. 1998 m. rugsėjo 16 d. Nr. 81. Publikacijos Nr. 2267; 1998 m. gruodžio 2 d. Nr. 105. Publikacijos Nr. 2917; 2001 m. kovo 14 d. Nr. 22. Publikacijos Nr. 734; 2001 m. lapkričio 7 d. Nr. 93. Publikacijos Nr. 3285; 2002 m. liepos 17 d. Nr. 72. Publikacijos Nr. 3041; 2003 m. spalio 3 d. Nr. 94. Publikacijos Nr. 4255; 2004 m. liepos 17 d. Nr. 111. Publikacijos Nr. 4141.

užtikrinamas visų elementų, palaikančių jos vientisumą, ypatingas tarpusavio ryšių pobūdis. Reikia pabrėžti, kad valstybės valdžios vienovė yra laikoma ganėtinai sudėtingu socialiniu reiškiniu.

Valstybės valdžios vienovė – tai vienas iš svarbiausių jos sisteminio charakterio bruožų, išreikiančių (parodančių) pirmiausia valstybės valdžios komponentų suderinamumą, antra – tarp jų egzistuojančių santykių, sąlygojančių jos vientisumą, ypatingą pobūdį.

Galima skirti dvi skirtingas valstybės valdžios vienovės traktuotes. Pirmoji grindžiama totalitarinės valstybės samprata ir apima įvairius valstybės valdžios organizacijos bei įgyvendinimo prievartinius ir smurtinius būdus, būdingus neišplėtotoms arba santykinai neišplėtotoms jos būsenoms. Griežta valdžios centralizacija ir koncentracija šiuo atveju yra vienintelis būdas, leidžiantis užtikrinti jos vientisumą. O antroji valstybės valdžios vienovės traktuotė pagrįsta valdžios santykių subjektų racionaliai (protingai) organizuotos laisvės pripažinimu, valstybės valdžios dekoncentravimo ir decentralizavimo objektyvia būtinybe.

Istoriniu aspektu valstybės valdžios vienovė buvo sąlygojama ir užtikrinama įvairiais būdais, iš kurių kiekvienas buvo formuojamas ir įgyvendinamas konkrečiomis istorinėmis sąlygomis bei ta arba kita forma išsaugo savo veiksmingumą ir nūdienos sąlygomis. Galima skirti tris valstybės valdžios vienovės būdus:

1) hierarchinis valstybės valdžios vienovės užtikrinimo būdas, reiškiantis griežtą ir besąlygišką valstybės valdžios institucijų pavaldumo sistemą, pagrįstą principu „iš viršaus į apačią“. Šis būdas būdingas neišplėtotoms valstybės valdžios būsenoms;
2) antras būdas – tai valstybės valdžios vienovės užtikrinimas remiantis vienos iš valdžių prioritetu. Jo autorius – J. Locke'as. Valstybės valdžios sistemoje jis skyrė įstatymų leidžiamąją, vykdomąją bei federalinę valdžias ir pagrindė vykdomosios ir federalinės valdžios rūšių pavaldumo būtinybę įstatymų leidžiamajai siekiant užtikrinti visos valstybės valdžios sistemos vienovę ir vientisumą. Minėtas būdas paplito valstybėse, kurių valdymo forma – parlamentinė;
3) trečias ir gana paplitęs valstybės valdžios vienovės užtikrinimo būdas yra stabdžių ir atsvarų tarp atskirtų valstybės valdžios rūšių (šakų) sistema, kurios kiekviena valdžia susijusi su kita taip, kad nė viena iš jų negali slopinti (slėgti) kitos valdžios, bet kartu negali įgyvendinti ir savo uždavinių bei funkcijų be sąveikos su kitomis. Tokį valstybės valdžios vienovės užtikrinimo būdą kadaise veikale

„Apie įstatymų dvasią“ suformulavo Ch.-L. Montesquieu. Pirmiausia praktiškai jis buvo įgyvendintas Jungtinėse Valstijose, o vėliau ir kai kuriose kitose valstybėse.

Valstybės valdžios vienovė taip pat gali būti užtikrinta išsaugant jos demokratinę esmę per visų valdžių pavaldumą įstatymui, išreiškiančiam teisę. Toks būdas, naudojamas kaip papildoma priemonė, galinti užtikrinti valstybės valdžios vienybę totalitarinėje valstybėje, kur priimami ir taikomi teisės neišreiškiantys įstatymai.

Kiekvienas iš minėtų valstybės valdžios vienovės užtikrinimo būdų įvairių šalių įstatymuose ir praktikoje turi daug savo konkrečios išraiškos variantų. Reikia pabrėžti, kad užtikrinant valstybės valdžios vienovę principinę reikšmę turi valdžios „centrinimo“ („centravimo“) problema. Bet kokios valstybės valdžios sistemoje turi būti valdžios centras, simbolizuojantis jos vienovę. Valdžių padalijimo sistemoje, kurią pasiūlė, pavyzdžiui, Hėgelis, šį vaidmenį atlieka valdovo, kuris būdamas aukščiausios valdžios reiškėju išsaugo valstybės valdžios vienovę ir vientisumą, valdžia.

Valstybės valdžios vienovės pobūdžiui esminę įtaką turi valstybės valdžios ir vietos savivaldos tarpusavio santykiai. Kartu reikia turėti omenyje ir tai, kad kiekvienu minėtu lygiu valstybės valdžios vienovė įtvirtinama konstituciniais aktais ir užtikrinama specifinėmis formomis bei procedūromis. Konkrečiai Lietuvos Respublikoje ši vienovė pasireiškia kaip valstybės valdžios šaltinio ir subjekto (tautos ir ją sudarančių bendrysčių bei individų) sudaroma valstybės institucijų sistema.

Tauta, kaip valstybės valdžios šaltinis ir reiškėja, tiesiogiai ją steigia bei įgyvendina daugelyje svarbiausių visuomenės gyvenimo sričių. Pradžioje, kaip teigia valstybės ir teisės istorija, tauta pati atliko įstatymų leidybos, įstatymų vykdymo, teisingumo ir kontrolės funkcijas. Tačiau valdžios ir valdymo veiklai, reikalaujančiai profesionalių žinių, įgūdžių ir sugebėjimų, darantis vis sudėtingesnei ir diferencijuojantis, tauta tiesiogiai negali (nepajėgia) įgyvendinti viso valdžios ir valdymo uždavinių bei funkcijų komplekso, todėl įstatymų leidžiamąją valdžią ji deleguoja parlamentui, vykdomąją valdžią – valstybės vadovui arba vyriausybei, teisminę valdžią – specialioms justicijos vykdymo institucijoms. Tokios valdžios perdavimo procedūros ir mechanizmai sudaro tautos steigiamosios valdžios turinį. Jie turi būti aiškiai ir tiksliai juridiškai nustatyti bei efektyviai veikti. Todėl tautos steigiamosios valdžios įgyvendinimas ir efektyvus funkcionavimas yra valstybės valdžios vienovės užtikrinimo būtina sąlyga.

Kita valstybės valdžios vienovės užtikrinimo sąlyga yra atskirtų valstybės valdžių rūšių tinkama sąveikos organizacija visais valstybės valdžios įgyvendinimo ir organizacijos lygiais. Tai reiškia, kad nė viena iš valstybės valdžios rūšių nėra absoliučiai savarankiška ir nepriklausoma nuo kitų, o jų tarpusavio santykiai grindžiami remiantis stabdžių ir atsvarų principu. Pavyzdžiui, J. Locke'as teigė, kad valstybės valdžios vienovės užtikrinimo sąlyga yra įstatymų leidžiamosios valdžios prioritetas prieš kitas valstybės valdžios rūšis. Ch.-L. Montesquieu valdžių padalijimo sistemoje skyrė įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias, o jų vienovės užtikrinimo būdu laikė jų tarpusavio santykių organizavimo ypatingą tvarką, pagal kurią kiekviena valdžia pasmerkta (priversta) sąveikauti su kita, nes kitaip ji pati negali veikti. Šios tvarkos pagrindą sudaro minėta stabdžių ir atsvarų sistema, užtikrinanti valstybės valdžios rūšių tinkamą sąveiką. Atskirtų valdžių tarpusavio santykiai nustatomi pagal racionalios sistemos, kurioje kiekviena valdžia įgyvendina savo uždavinius ir funkcijas, organizavimo principą.

1.6. VALSTYBĖS VALDŽIA IR VALSTYBINIS VALDYMAS (ADMINISTRAVIMAS)

Valstybės valdžios ir valstybinio valdymo (administravimo) tarpusavio santykio klausimas mokslinėje literatūroje iškeltas bei nagrinėjamas palyginti seniai. Suformuoti ir pagrįsti įvairūs požiūriai, pagal kuriuos valstybinis valdymas (administravimas) atribojamas nuo valstybės valdžios kaip valstybinės veiklos specifinė rūšis. Kitais atvejais valstybinis valdymas (administravimas) nagrinėjamas tik kaip susijęs su vykdomosios valstybės valdžios įgyvendinimu, o ne su visa valstybės valdžios sistema. Kai kurie mokslininkai terminą *valstybinis valdymas (administravimas)* laiko termino *vykdomoji valstybės valdžia* sinonimu.

Valstybinis valdymas (administravimas) negali būti priešinamas valstybės valdžiai, nes jį įgyvendina būtent valstybės valdžios institucijos ir jai atstovaujantys asmenys (politikai, valstybės tarnautojai). Šiuo požiūriu valstybės institucijų klasifikavimą į valstybės valdžios ir valstybinio valdymo (administravimo) institucijas negalima pripažinti pavykusiu, nes kiekviena valstybės valdžios institucija tam tikru laipsniu įgyvendina valdymo funkcijas ir šia prasme yra laikoma valstybinio valdymo (administravimo) institucija.

Valstybės valdžia daro praktinį, aktyvų poveikį valdymo objektui būtent valstybinio valdymo (administravimo) forma, kuri nukreipta į visuomenę, tautą ir šia prasme laikoma valdymu, o ypatinga valdymo subjektų sudėtis (valstybės institucijos) paverčia jį valstybiniu valdymu (administravimu). Taigi valstybės valdžios ir valstybinio valdymo (administravimo) santykis gali būti apibrėžtas kaip skirtingų valstybės valdžios šakų teisinių santykių sistema, kuria remiantis vykdomas konkretus poveikis įvairioms asmens ir visuomenės gyvenimo sritims, sudarant būtinas prielaidas jų teisėms įgyvendinti, laisvėms ir teisinėms pareigoms vykdyti, visos visuomenės sistemai perorientuoti į būseną (padėtį, stovį), nuolat užtikrinanti jų vystymąsi ir įgyvendinimą.

Visi valstybės valdžios sistemos elementai glaudžiai susiję su valstybiniu valdymu (administravimu) kaip konkrečia jos išraiška. Valstybinis valdymas (administravimas) paprastai įgyvendinamas remiantis teisės normomis, kurias nustato įstatymų leidžiamoji valdžia. Juridines kolizijas, kylančias valstybinio valdymo (administravimo) įgyvendinimo procese, nagrinėja ir sprendžia teisminė valdžia. Visos valstybinio valdymo (administravimo) sistemos efektyvumas apskritai priklauso nuo valstybės valdžios ir tam tikrų institucijų (specialių) vykdomos kontrolės.

Kartu su tuo valstybinis valdymas (administravimas), būdamas tiesiogiai susijęs su visuomenės ir jos sudėtinių dalių poreikiais, gali aktyviai veikti kiekvieną valstybės valdžios rūšį išaiškindamas (atskleisdamas) neišspręstas problemas ir kartu nurodydamas jų veiklos paradigmas. Taigi valstybiniam valdymui (administravimui), kaip valstybės valdžios praktinio poveikio visuomenės vystymuisi priemonei, būdingi visų valstybės valdžios rūšių ypatumai: valdymo porūšių steigimas; teisėkūra – vyriausybės nutarimų, ministrų ir kitų institucijų įsakymų, instrukcijų priėmimas; įstatymų vykdymas ir valdžios sprendimų įgyvendinimo kontrolė.

Valstybės valdžios ir valstybinio valdymo (administravimo) sąveika vykdoma remiantis teise, įstatymais ir normine juridine sistema. Minėtoje sąveikoje teisė, įstatymai ir norminė juridinė veikla vaidina ypatingą vaidmenį. Tradicinis valstybės valdžios, teisės ir valstybinio valdymo (administravimo) santykio problemos nagrinėjimas pagrįstas teisės ir įstatymo sutapatinimu. Jo esmė pasireiškia teisės, kaip juridinės sistemos normų, nustatymu, kuris traktuojamas kaip visuomeninių santykių valstybinis reguliatorius. Šiuo atveju valstybės valdžia kuria teisę savo nuožiūra ir naudoja ją kaip vieną iš poveikio žmonių elgesiui priemonę. Teisė tampa savotišku instrumentu, kurį jo turėtojas gali panaudoti ir gerovei kurti, ir kenkti.

Toks teisės, įstatymo, valstybės valdžios ir valstybinio valdymo (administravimo) santykis būdingas neišsivysčiusioms valstybėms. O išsivysčiusioje valstybės valdžios ir valstybinio valdymo (administravimo) sistemoje žmogaus teisės ir laisvės apibrėžia valstybės valdžios bei valstybinio valdymo (administravimo) institucijų prasmę ir veiklos turinį. Šiuo atveju teisė traktuojama kaip savarankiška vertybė, netapatinama su įstatymu, kuris laikomas viena iš valstybės teisėkūros veiklos juridinės normos išorinės išraiškos forma. Pats įstatymas, kuriuo remiantis grindžiama valstybės valdžia ir valstybinis valdymas (administravimas), vertintinas jo atitikimo teisei aspektu. Vadinasi, turi būti vertinama ir valstybės valdžios institucijų, vykdančių valstybinio valdymo (administravimo) funkcijas, veikla. Valstybės valdžia ir valstybinis valdymas (administravimas), kaip tam tikrų subjektų veiklos specifinės sistemos, skiriasi veiklos būdais, procedūromis ir rezultatais.

Tauta laikoma valstybės valdžios subjektu, šaltiniu, reiškėja, bet ji negali tiesiogiai įgyvendinti valstybinį valdymą (administravimą). Kaip socialinė bendrystė, ji disponuoja steigiamosios valdžios teise ir įgyvendina ją referendumo, rinkimų forma. Valstybės valdžios įgyvendinimo rezultatas gali būti, pavyzdžiui, konstitucijos priėmimas, kurioje įtvirtinami pagrindiniai tam tikros visuomenės organizacijos principai ir nustatoma valdžios struktūra. Tauta pati nustato valdžią įgyvendindama savo prigimtines teises. Jos valdžia laikoma organine[33].

Tokie veiklos būdai, procedūros ir rezultatai būtini, tačiau valstybiniam valdymui (administravimui) funkcionuoti nepakankami. Šiuo atveju reikalinga konkreti įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių organizuota sąveika, priverčianti funkcionuoti nustatytą valdžios struktūrą, įgyvendinamą per įvairių valdymo sprendimų priėmimą ir įstatymų, nutarimų, įsakymų vykdymą bei kitų teisės aktų forma taikant įstatymus.

Šiuo požiūriu valstybinis valdymas (administravimas) kaip ir laikomas vidurine grandimi tarp valstybės valdžios bei konkrečios visuomenės gyvenimo srities. Valstybės valdžia per valstybinį valdymą (administravimą), kaupdama socialines ypatybes, su savo produkcija, paslaugomis sugrįžta pas individą ir visuomenę mechanizmo, užtikrinančio žmogaus teises ir laisves, kaip savo pareigų jiems vykdymo, pavidalu. Valstybinis valdymas

[33] Organinis (gr. *organikos* – įrankiu sukurtas): 1) susijęs su organizmu, gyva medžiaga; 2) susijęs su organu, jo struktūra; 3) *chem*. susidedantis iš molekulių, kurių pagrindą sudaro anglies ir vandenilio atomai; susijęs su medžiagomis, sudarytomis iš tokių molekulių.

(administravimas) ne tik užtikrina valstybės valdžios ryšį su atskiru individu ir visuomene, bet kartu yra svarbus informacijos grįžtamojo ryšio kanalas – iš visuomenės informaciją taip gauna valstybės valdžios institucijos.

Taigi valstybės valdžios ir valstybinio valdymo (administravimo) santykiuose būtent teisė bei jos įgyvendinimas yra valstybės valdžios ir valstybinio valdymo (administravimo) organizavimo bei funkcionavimo pradžios pagrindas ir galutinis tikslas. Tuo tarpu įstatymas yra pagrindinis, svarbiausias teisės norminio reglamentavimo būdas, sudarantis galimybę aiškiai nustatyti konkretų jos turinį. Kartu įstatymas yra valstybės valdžios teisėkūros veiklos rezultatas, norminis valstybinio valdymo (administravimo) pagrindas.

Kartu su įstatymu egzistuoja ir kitos juridinių normų išorinės išraiškos formos, priklausomos nuo įstatymų, turinčių viršenybę valstybės norminių teisės aktų sistemoje, taip pat kitos teisinės priemonės, kurias visas jungia sąvoka *norminė juridinė sistema*. Ryšio su teise požiūriu minėta sistema apima teisės įtvirtinimo ir užtikrinimo būdų bei priemonių, atspindinčių žmonių santykių įvairovę, padedančių į šiuos santykius įdiegti racionalumo bei dorovės turinio ir kartu nukreiptų į individo ir visuomenės, visų socialinių subjektų interesų vienovės užtikrinimą, visumą. Norminės juridinės sistemos, išreikiančios socialinę jos paskirtį, esmę sudaro valstybei teisės aktuose įtvirtinant socialinių subjektų teises ir pareigas, nustatant jų įgyvendinimo ir vykdymo procesus, siekiant užtikrinti stabilią visuomenės raidą bei juridinės tvarkos joje garantavimą.

Ne mažiau svarbi yra ir tos norminės juridinės sistemos analizė, kai dėl silpno, neefektyvaus valstybės poveikio ji visiškai ar iš dalies nesugeba išreikšti teisės. Taigi formuojasi valstybės arba atskirų asmenų arba institucijų valiai pavaldus neteisinis, bet norminis visuomenės institutas. Šiuo atveju norminė juridinė sistema gali būti visiškai arba iš dalies traktuojama kaip atskirų asmenų, pasisavinančių sau valstybės funkcijas arba save tapatinančių su valstybe, valios įtvirtinimo ir užtikrinimo sistema.

Norminė juridinė sistema naudojasi valstybės valdžia kaip tam tikru valdymo poveikio organizavimo visuomeniniams santykiams instrumentu ir gali turėti ir teigiamą, ir neigiamą reikšmę visuomenės gyvenimui. Todėl labai svarbu, kad norminė juridinė sistema būtų pagrįsta teise, nes tada ir valstybinis valdymas (administravimas) įgautų teisinį pobūdį. Valstybės valdžios ir valstybinio valdymo (administravimo) efektyvumas daug priklauso nuo įstatymo atitikties teisės doktrinai, nuo jos įkūnijimo visoje valstybės norminėje juridinėje sistemoje.

2. VALDŽIŲ PADALIJIMO DOKTRINA

2.1. VALDŽIŲ PADALIJIMO DOKTRINOS ISTORINĖ RAIDA

Valdžių padalijimo teorijos atsiradimas ir vystymasis traktuojamas kaip politinių teisinių vertybių, susijusių su valstybe ir visuomene, valdžios įgyvendinimu ir asmens teisių bei laisvių apsauga, formavimo ir įtvirtinimo procesas. Šio proceso istorinė analizė rodo žmonijos politinės teisinės minties tikslą kaupti ir tirti daugelio kartų patirtį bei atspindi pagrindines kryptis, etapus ir ankstesnių tyrinėjimų rezultatus.

Valstybės valdžios padalijimo idėja turi gilias istorines šaknis, todėl nagrinėdami ją turime atsižvelgti į jos ištakas, glaudžiai susijusias su valstybės ir valstybės valdžios atsiradimu žmonijos istorijoje. Vienas iš pagrindinių teisinės demokratinės valstybės skiriamųjų bruožų – valdžių padalijimas – sudaro prielaidas valstybei efektyviai funkcionuoti. Valdžių padalijimo teorija – ilgamečio valstybingumo vystymosi ir veiksmingiausios priemonės visuomenei apsaugoti nuo despotizmo paieškos išdava. Valstybės valdžios padalijimo užuomazgų aptinkama jau seniausiose politinėse teorijose[34].

Nuo senovės laikų valdžios klausimui skiriama daugiausia dėmesio daugelyje mokslo veikalų, kuriuose gvildenama valstybės ir teisės esmė bei reikšmė. Atskiri autoriai valdžių padalijimo teorijos užuomazgų randa netgi Biblijoje. Pradedant antikos laikais politinėje teisinėje literatūroje pasirodė „geriausios“ valstybinės santvarkos projektai. Valdžių padalijimo doktrinos protėviais, kurių darbuose buvo įtvirtintos ir toliau plėtojamos jos užuomazgos, laikomi senovės mąstytojai Sokratas (470–399 m. pr. Kr.), Platonas (427–347 m. pr. Kr.), Aristotelis (384–322 m. pr. Kr.), Epikūras (341–270 m. pr. Kr.), Polibijus (201–120 m. pr. Kr) ir Ciceronas (106–43 m. pr. Kr.), kurių pažiūras viduramžių laikais plėtojo J. Locke'as ir kiti žymūs filosofai (teisininkai).

Pasak Sokrato, teisingumo pažinimas nustato ir kiekvieno žmogaus vietą valstybėje, atskiros asmenybės požiūrį į bendrą gerovę, kiekvieno atskiro visuomenės organizmo nario veiklos sritį. Kiekviena žmogaus veiklos sritis turi savo specifinę dorybę (anot Sokrato, dorybė yra žinojimas[35]),

[34] Valančius V. Teismo ir teisėjo nepriklausomumo principo įgyvendinimas: daktaro disertacija. – Vilnius, 2000. P. 12.

[35] Ernest von Aster. Filosofijos istorija. – Vilnius: Alma littera, 1995. P. 57.

kuri susideda iš pažinimo: dorybė karas susideda iš karo reikalų išmanymo, o kiekvieno žmogaus, kad ir kas jis būtų – menininkas, amatininkas ar karvedys – specifinė dorybė susideda iš savo dalyko išmanymo. Visuomenę Sokratas traktuoja ne kaip padriką asmenybių susirinkimą (susivienijimą, susibūrimą), o kaip organišką skirtingų elementų darinį, iš kurių kiekvienas atlieka savo specifinius uždavinius. Darbo padalijimas šiems skirtingiems elementams Sokrato mokyme turi didelę moralinę reikšmę[36] ir gali būti tapatinamas su valdžių padalijimo idėja.

Platonas teigė, kad idealią valstybę sudaro trys didelės klasės[37], t. y. valstybei priklauso valdovai filosofai, o be jų jai dar reikalingi valstybės sargybiniai, t. y. kariai bei būtinų materialinių daiktų gamintojai – amatininkai. Kiekviena iš šių grupių turi kokius nors uždavinius, todėl jie turi gyventi skirtingomis sąlygomis: kiekviena grupė sudaro atskirą socialinį luomą. Kai kiekvienas luomas daro tai, kas jam priklauso, nusistovi darni valstybės santvarka, kurią jis įvardija kaip teisingą santvarką. Valstybės dalys tarpusavyje nėra lygios: valdovų funkcija yra aukštesnė už karių, o karių – už amatininkų. Jos sudaro hierarchiją, todėl ideali valstybė privalo būti hierarchinė[38]. Taigi jau Platonas bandė skirstyti valstybės funkcijas, tik jis tai darė darbo pasidalijimo pagrindu.

Platonas, netiesiogiai skirdamas įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžią, bandė išskirti klausimus, kurie sudaro kiekvienos iš jų kompetenciją. Jis suformulavo įstatymų leidybos uždavinius ir tikslus pabrėždamas įstatymų leidybos įtaką valstybinei santvarkai, jos tarpusavio santykių ypatumus su kitomis valdžiomis ir pan. Valstybės vienovei išsaugoti, pažymėjo Platonas, lemiamą reikšmę turi teisingumas. Platono nuomone, ideali valstybė ta, kurioje paskirstyta kompetencija ir valstybės institucijų įgaliojimai.

Pasak Aristotelio, kiekvienos valstybinės santvarkos pagrindą sudaro trys elementai: įstatymų leidybos institucija (svarbiausia valdžia valstybėje), pareigūnai ir teismo institucijos. Valstybės valdžią jis suprato ne kaip valstybės funkcijas, ne kaip jos teisėtus organus, o kaip faktiškus valdžios vykdytojus. Tačiau Aristotelis nurodė tris didžiausias valdžios rūšis: įsta-

[36] Трубецкой Е. Н. Труды по философии права. – Санкт-Петербург: издательство Русского Христианского Хуманитарного института, 2001. С. 58.

[37] Compleston F. A. History of Philosophy. Vol. 1: greece and rome. – London/New York: Printed in Great Britain by MPG Limited, Badmin, Cornwall, 2003. P. 137.

[38] Tartarkiewicz W. Filosofijos istorija. I dalis. Senovės ir viduramžių filosofija. – Vilnius, 2001. P. 115–116.

tymų leidimo, valdymo ir teismo, bet ne kaip vieno juridinio asmens trejopas funkcijas, o kaip atskiras valstybės santvarkos dalis[39].

Reikia pasakyti, kad Platono ir Aristotelio idėjos turėjo įtakos Polibijaus, sukūrusio ištisą mokslą apie mišrią valdymo formą, požiūrių susiformavimui. Kaip geriausios santvarkos pavyzdį jis pateikia Romos valstybę. Dėl to Polibijus nagrinėja trijų Senovės Romos valdžių – konsulų, senato ir tautos – įgaliojimus. Nė vienam iš elementų nesuteikiama akivaizdi pirmenybė, jie papildo vienas kitą ir kartu vienas kitą riboja. Polibijaus teigimu, būtent Romos galybės pagrindą ir sudaro valdžios padalijimas tarp konsulų, senato bei tautos susirinkimo. Paskirstant valdžios įgaliojimus tarp konsulų, senato ir tautos susirinkimo jų tarpusavio santykiuose bus nustatyta dinamiška pusiausvyra ir visos šios institucijos tarpusavyje darys įtaką viena kitai teikdamos palaikymą ir paramą arba, priešingai, sulaikys (pristabdys) viena kitos valdžią. Polibijus išreiškė aristokratijos interesus ir jo įgaliojimų padalijimo koncepcija buvo nukreipta į tai, kad minios viešpatavimas būtų ribojamas monarcho jėgos ir vergvaldžių aukštuomenės įtakos, kuriai jis pats priklausė.

Polibijaus idėjas toliau plėtojo kitas Senovės Romos mąstytojas, t. y. Ciceronas. Jo nuomone, užkirsti kelią valstybingumo degeneracijai galima tik mišrios valdymo formos sąlygomis – valstybės valdžią padalijant magistratui, senatui ir tautai. Jis buvo už pusiausvyrą tarp jų, pasiekiamą tolygiai paskirstant teises, pareigas ir įgaliojimus.

Antikos laikus pakeitusi Viduramžių epocha siejama su krikščionybės idėjų politinėje teisinėje mintyje vyravimu. Egzistuojant absoliučiam (neribotam) religijos viešpatavimui įvairių visuomenės sluoksnių politinės programos vienu arba kitu būdu buvo susijusios su teologija. Antikos mąstytojų ir antikos praktikos idėjos bei konstrukcijos viduramžių mąstytojų buvo atitinkamai traktuojamos krikščionybės kontekste. Krikščionybei stiprėjant iškilo bažnytinės ir pasaulietinės valdžių santykio problema. Jų atskyrimo teorija dėstoma Šv. Augustino darbuose. Šis mąstytojas teigė, kad pasaulietinė ir bažnytinė valdžios yra skirtingos, kiekviena iš jų turi suverenitetą. V–VI amžiuose evangelijos teksto aiškinimo pagrindu buvo suformuluota dviejų kardų teorija, išreiškianti bažnyčios interesus ir pagrįsta popiežiaus valdžios nepriklausomybės nuo imperijos idėja. Dėl to bažnytinės ir pasaulietinės valdžių padalijimo teorija tapo pagrindine viduramžių politinės teisinės minties idėja.

[39] Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – Vilnius, 1995. P. 94.

Nuo tiesioginės teokratijos koncepcijos, paplitusios XII–XIII amžiuose, nutolsta (nukrypsta) T. Akvinietis. Pasaulietinę valdžią jis padaro pavaldžią bažnytinei, bet skiria jų įtakos sritis ir pasaulietinei valdžiai suteikia esminę autonomiją. Iš valstybės valdžių T. Akvinietis išskyrė įstatymų leidžiamąją kaip savarankišką ir pirminę valdžią. Kalbėdamas tautai apie aukštus pareigūnus, įskaitant ir karalių, jis teigė, kad įstatymų leidžiamoji valdžia turi priklausyti tautai: ne tauta turi tarnauti karaliui, o, atvirkščiai, karalius privalo tarnauti tautai. Priešingu atveju tauta ne tik turi teisę sukilti prieš karalių, bet ir privalo tai padaryti.

XIV–XV a. teologinė valdžių padalijimo teorija pradeda prarasti savo pozicijas. Antikos laikų kultūrinis palikimas tampa svarbiausiu šios epochos (Atgimimo) idėjiniu šaltiniu. Vienas iš pirmųjų to meto mąstytojų, pabrėžusių valstybės valdžios rūšių skirtumus, buvo M. Paudanskis. Jis teigė, kad bet kokios valdžios šaltinis yra tauta. Tauta gali suteikti valdžią monarchui, tačiau jis privalo veikti pagal įstatymus. Neleistinas valdovo viešpatavimas nesilaikant įstatymų. Daug dėmesio M. Paudanskis skyrė rinkimams kaip įstaigų sudarymo ir visų lygių valstybės pareigūnų atrankos principui, taip pat ir monarchui. Anot jo, įtakingiausiai tautos daliai reikėtų užsiimti įstatymų leidyba. Dalyvaudama įstatymų leidžiamosios valdžios įgyvendinime tauta noriau vykdys pačios sukurtus įstatymus. Vykdomoji valdžia, kurios kompetenciją nustato įstatymų leidžiamoji valdžia, turi įgyvendinti įstatymų leidėjo valią. Valstybėje egzistuoja ir teisminė valdžia, vykdanti teisingumą. Šios M. Paudanskio mintys turėjo įtakos tolesnei valdžių padalijimo teorijos plėtotei ir supratimo apie visuomenės politinę demokratinę santvarką formavimui. Įvairūs to meto autoriai išsakė mintis apie valstybės valdžios funkcijų atribojimą.

Žymiausiu atgimimo epochos atstovu laikomas N. Kuzanskis. Jis teigė, kad tauta visuomeninio susitarimo pagrindu valdžią perdavė monarchui, bet aukščiausioji valdžia vis dėlto priklauso tautai, nes monarchas – tik jos valios vykdytojas. Taigi įstatymų leidėjas yra tauta, o vykdytojas – karalius, kuris už piktnaudžiavimą tautos perduota valdžia, turi būti nubaustas.

Vokietijos atstovas S. Pufendorfas valstybės valdžią skirstė į: 1) įstatymų leidžiamąją; 2) valstybinę, kuri skiria bausmes; 3) teisminę; 4) valstybinę, kuri sprendžia taikos ir karo klausimus, taip pat sudaro tarptautinius susitarimus; 5) valstybinę, kuri skiria ministrus ir kitus tarnautojus; 6) valstybinę, kuri nustato ir renka mokesčius; 7) valstybinę, kuri vadovauja švietimui ir mokymo įstaigoms. Pirma, antra ir šešta (išskyrus iš šios valdžios mokesčių rinkimą) valdžios sudaro įstatymų leidžiamąją valdžią. Trečioji valdžia visiškai atitinka teisminės valdžios kriterijus. O dėl

ketvirtos, penktos, taip pat šeštos valdžios dalies, kuri renka mokesčius, tai jos visos kartu sudaro vykdomąją valdžią.

Naujaisiais laikais toliau valdžios padalijimo teoriją plėtojo ir suformulavo ją pagrindžiančias nuostatas Europos filosofai J. Locke'as (1632–1704) ir Ch.-L. Montesquieu (1689–1755).

XVII a. anglų filosofas J. Locke'as sukūrė ištisą mokslą apie valdžios galių atskyrimą. Garsiajame savo veikale „Du traktatai apie valstybinį valdymą" (*„The Second Treatise of Government"*) jis pagrindė būtinybę sukurti tokią valstybę, kuri nesikėsintų į piliečių privačią nuosavybę, garantuotų nuomonių ir sąžinės laisvę. Pasak J. Locke'o, valstybės valdingi įgaliojimai turi būti atriboti ir padalinti skirtingoms valstybės valdžios šakoms. Tačiau jo pateikta valdžių triada skiriasi nuo tradicinės, t. y. susideda iš įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir jo vadinamos federacinės[40].

Valstybės valdžios institucijų sistemoje prioritetas atitenka įstatymų leidžiamosios valdžios institucijoms. Visos kitos valstybės valdžios rūšys privalo jai paklusti. Įstatymų leidžiamoji valdžia nėra absoliuti, nes negali įsakinėti savavališkais despotiškais nurodymais, atimti iš asmens nuosavybę be jo sutikimo, kam nors kitam perduoti įstatymų leidybos teisę. Be to, tauta pasilieka teisę pašalinti (panaikinti) arba pakeisti įstatymų leidžiamosios valdžios instituciją, kai mato, kad įstatymų leidžiamoji valdžia veikia priešingai tautos suteiktam pasitikėjimui.

Vykdomosios valdžios būdinga savybė yra ta, kad ji, kitaip nei įstatymų leidžiamoji, veikia nuolat. Kaip trečią valdžią J. Locke'as išskiria federacinę valdžią, kuri sprendžia valstybės užsienio politikos klausimus. Teisminės valdžios kaip savarankiškos savo veikaluose jis neišskiria. Šią valdžią J. Locke'as suprato kaip vykdomosios valdžios dalį[41]. Įstatymų leidžiamąją valdžią jis laiko aukščiausia valdžia valstybėje, o kitos valdžios rūšys privalo jai paklusti, t. y. ji vadovauja visoms kitoms.

Reikia pasakyti, kad susiformavusios doktrinos pavidalą valdžių padalijimo teorija įgavo Ch.-L. Montesquieu, toliau plėtojusio J. Locke'o idėjas, darbuose. Ši teorija išsamiai išdėstyta jo veikale „Apie įstatymų dvasią" (*„The Spirit of Law"*). Jame pateikta iki šiol nepraradusi reikšmės valdžių padalijimo formulė[42]. Remdamasis istoriniais pavyzdžiais Ch.-L. Mon-

[40] Copleston F. A History of Philosophy. Vol. 5: Philosophy-Hobbes to Hume. – London: Printed in Great Britaine by MPG Limited, Bodmin, Cornwall, 2003. P. 137.

[41] Ten pat. P. 137.

[42] Furst M., Trinksas J. Filosofija. – Vilnius, 1995.

tesquieu daro išvadą, kad kiekvienas žmogus, disponuojantis valdingais įgaliojimais, yra linkęs jais piktnaudžiauti. Norint užtikrinti politinę laisvę visuomenėje būtina pašalinti pačią galimybę piktnaudžiauti valdžia. Tam reikalinga tokia valstybės valdžios organizacija, kuriai esant skirtingos valdžios galėtų pristabdyti viena kitą.

Ch.-L. Montesquieu nuomone, valstybės valdžia grindžiama valdžių padalijimo principu, tradiciškai skirstant ją į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę rūšis, kurios egzistuoja kiekvienoje valstybėje ir yra viena nuo kitos nepriklausomos. Šių trijų valdžios rūšių jis tiksliai neapibrėžė taip, kaip jos yra apibrėžiamos šiandien, bet šio principo esmė ta, kad jis buvo visuotinai pripažintas ir įvertintas[43]. Pasak Ch.-L. Montesquieu, įstatymų leidžiamoji valdžia turi priklausyti parlamentui, susidedančiam iš dviejų rūmų, vykdomoji – monarchui, o teisminę valdžią turi įgyvendinti prisiekusiųjų teismai. Anksčiau minėto filosofo (teisininko) pateiktas valdžių padalijimo mechanizmas eliminavo sukūrimą tokios institucijos, kuri užimtų vyraujančią padėtį tarp anksčiau minėtų trijų valdžių, taip pat atspindėjo valdžių padalijimo organizacinį teisinį pobūdį ir nekėlė klausimo apie valstybės bei valstybės valdžios socialinę prigimtį.

Didelį žingsnį į priekį nagrinėjant valstybės prigimtį žengė Ch.-L. Montesquieu. Anksčiau jau minėtame garsiajame savo veikale „Apie įstatymų dvasią“ pagrindė naują valstybės sandaros idėją. Laisvoje valstybėje kiekvienas turi sau vadovauti pats, bet didelėse valstybėse tai neįmanoma, todėl tenka rinkti atstovus, kurie galėtų svarstyti valstybės reikalus, nes tauta tam visiškai netinkama. Atstovaujamasis susirinkimas, susidedantis iš turtingų ir kilmingų žmonių, turi rengti įstatymus ir prižiūrėti, kaip jų laikomasi. Vykdomoji valdžia turi būti monarcho rankose, t. y. greitus veiksmus geriau atlieka vienas, o ne dauguma. Vykdomoji valdžia, jo manymu, turi turėti teisę sustabdyti įstatymų leidžiamojo susirinkimo veiksmus, nes kitaip jis taps despotiškas. Jos drausminti (tramdyti) nereikia, nes ji ribojama pagal savo prigimtį. Taip buvo padėti valdžių padalijimo teorijos pamatai. Du su puse šimtmečio ši teorija pripažįstama labiausiai vykusia valstybės valdžios organizavimo forma, užtikrinančia efektyvų jos funkcionavimą.

Kitas žymus prancūzų mąstytojas Ž. Ž. Ruso įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžią nagrinėjo tik kaip vieningos aukščiausios

[43] International Encyclopedia of Government and Politics. Volum 2. Editor Frank N. Magill, consulting editor Joseph M. Bessette. – London / Chicago: Printed by Braun-Brumfield, Inc., 1996. P. 845.

tautos valdžios apraiškas. Kitaip nei Ch.-L. Montesquieu, valdžių padalijimo koncepciją jis traktavo ne iš organizacinių teisinių, o sociologinių pozicijų. Ž. Ž. Ruso teigė, kad visi valstybės nariai turi dalyvauti valstybės valdyme formuodami bendrą valią bei įstatymų leidžiamoji valdžia priklauso tautai ir tik jai gali priklausyti[44], todėl įstatymų leidžiamąją valdžią turi įgyvendinti pati tauta (susirinkimuose), o vykdomąją – vyriausybė, kuri atsakinga jai. Valdžia turi būti tokia, kad negalėtų virsti jokia prievarta, ir visada turi būti įgyvendinama pagal padėtį visuomenėje ir įstatymus[45].

Tolesnė valdžių padalijimo doktrinos raida susijusi su 1787 m. Jungtinių Valstijų Konstitucijos rengimu ir jos priėmimu. Prieš įtvirtinant valdžių padalijimo principą minėtoje Konstitucijoje vyko idėjinė polemika. 1776 m. D. Adamsas pažymėjo, kad geriausia valdymo forma yra ta, kuriai esant kartu egzistuoja vykdomoji valdžia, parlamento aukštieji aristokratijos ir žemieji demokratijos rūmai sudarydami tam tikrą darnią viešosios valdžios formą. Valstybės valdžia pasižymi vienove ir organizuojama valdžių padalijimo principo pagrindu.

Negalima pamiršti ir A. Hamiltono minčių, susijusių su valstybės valdžia. Ypatingą dėmesį jis skiria teisminei valdžiai ir jos nepriklausomumo apsaugai. Teisminė valdžia nepajėgi atsilaikyti prieš kitas dvi valdžias, todėl būtina apsaugoti jos įgaliojimus nuo pasikėsinimo. Kita vertus, įstatymų leidėjas suinteresuotas savarankiškos teisminės valdžios funkcionavimu, nes įstatymai be teismų, aiškinančių ir apibrėžiančių jų tikrąją prasmę, mirę. Norint išvengti prieštaravimų tarp nepriklausomų teismų sprendimų, būtina įsteigti vieną teismą, kuris vykdytų bendrąją priežiūrą ir kaip galutinė instancija būtų įgaliotas nustatyti ir skelbti vienodas taisykles. Teisminei valdžiai įgyvendinat priimtus sprendimus reikalinga vykdomosios valdžios pagalba. Pasak A. Hamiltono, teisminė valdžia yra silpniausia iš trijų valdžių, nes nėra susijusi su jėga, visuomenės turtais ir negali priimti sprendimų, darančių įtaką aktyviems veiksmams.

Prie valdžių padalijimo teorijos plėtojimo prisidėjo ir D. Madisonas. Anot jo, visų valdingų įgaliojimų – įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių – sutelkimas vienose rankose nepriklausomai nuo to, kaip tai atsitinka (paveldint, paskiriant arba išrenkant), D. Madisonas vadina tironija. Taigi jis padarė išvadą apie trijų valdžių rūšių atribojimo ir suderi-

[44] Блинников Л. В. Великие философы. Словарь-справочник. Издание второе, переработанное и дополненое. – Москва, 1999. С. 300.

[45] Ruso Ž. Ž. Rinktiniai raštai. – Vilnius: Mintis, 1979. P. 181.

nimo (subalansavimo) sistemos sukūrimą, t. y. stabdžių ir atsvarų sistemą, numatančią valdžios šakų tarpusavio kontrolę ir faktiškai nevienodą valdingų įgaliojimų paskirstymą valstybės mechanizmo veiklos interesais.

Vokiečių filosofo I. Kanto nuomone, kiekvienoje valstybėje egzistuoja trys valdžios: aukščiausia valdžia, išreiškianti tautos suverenitetą įstatymų leidėjo asmenyje, vykdomoji valdovo asmenyje (valdančio pagal įstatymą ir pavaldaus aukščiausiajai valdžiai) ir teisimės valdžios (skiriama vykdomosios valdžios) teisėjų asmenyje. Šių trijų valdžių subordinacija ir santarvė įgalioja užkirsti kelią despotizmui ir garantuoti valstybės gerovę.

Žymus vokiečių filosofas Hėgelis (1770–1831) valstybėje išskiria tris skirtingas valdžias – įstatymų leidybos, nustatančią bendrąsias teisės normas; vyriausybinę – tas normas pritaikančią konkretiems atvejams; valdovo – monarcho (viską sujungiančio į visumą). Monarchas (kurio valdžia, beje, paveldima), pasak Hėgelio, neturi kištis į visus reikalus. Jis iškilęs virš jų, jo reikalas – tarti „taip“ ir sudėlioti taškus ant „i“. Dėl šių teiginių Hėgelis laikomas prūsų valstybės apologetu[46].

Nesutikimą su valdžių visiška nepriklausomybe viena nuo kitos išreiškė ir pozityvizmo juridiniame moksle Naujųjų laikų atstovas I. Bentamas. Jis buvo už visų valdžių kooperaciją ir sąveiką.

Valdžių padalijimo teoriją bandė modernizuoti prancūzų liberalizmo atstovas B. Konstanas. Jis išskyrė šešias valdžias: karaliaus, vykdomąją, nuolatinę atstovaujamąją (Perų rūmus), renkamąją atstovaujamąją (Žemuosius parlamento rūmus), teisminę ir municipalinę. B. Konstanas pagrindė karaliaus valdžios vaidmenį, kurį sudaro kitų valdžios rūšių vienovės, sąveikos ir normalios veiklos užtikrinimas. Be to, jis pabrėžė stabdžių ir atsvarų veikimo (buvimo) svarbą.

Taigi pagrindinės valdžių padalijimo teorijos nuostatos buvo suformuluotos XVII–XVIII a. pabaigoje, t. y. buržuazinių-demokratinių revoliucijų epochos metu. Vėliau atskiri valdžių padalijimo teorijos aspektai buvo nagrinėjami įvairių autorių darbuose (D. Milio, L. Šteino, K. Roteko, A. Vanderbilto, L. Diugi, M. Diuveržė, Ž. Vedeli ir kt.).

Pagrindinės valdžių padalijimo doktrinos nuostatos, konkrečiomis istorinėmis sąlygomis susiformavusios Vakarų Europoje, turėjo įtakos daugumos šalių konstitucinės teorijos ir praktikos formavimui bei plėtojimui. Kaip pažymėjo M. Furstas ir J. Trinksas, Ch.-L. Montesquieu su-

[46] Hegel G. W. F. Teisės filosofijos apmatai arba prigimtinės ir valstybės mokslo metmenys. – Vilnius: Mintis, 2000. P. 19.

formulavo ir paskelbė labai praktiškas mintis, kurios ir šiandien perkeliamos į įvairių šalių konstitucijas[47], t. y. dauguma valstybių pripažino valdžių padalijimo principą ir vienokiu ar kitokiu būdu reglamentavo jį savo konstitucijose.

2.2. VALDŽIŲ PADALIJIMO DOKTRINOS ESMĖ

Valstybinės veiklos demokratiškumas ir efektyvumas pasiekiamas suskirstant valstybės valdžią į tris rūšis: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę. Visos jos vykdo joms nustatytas funkcijas ir bent vienos iš jų trūkumas būtų traktuojamas kaip demokratijos principų pažeidimas. Tačiau vykdomajai valdžiai ir praeityje, ir šiuo metu tradiciškai tenka ypač reikšmingas vaidmuo. Valstybės valdžia, vykdomoji valdžia ir valdžių padalijimo principas, būdami tarpusavyje glaudžiai susiję, užtikrina praktikoje demokratinio valstybinio valdymo (administravimo) proceso įgyvendinimą.

Kiekvienos šalies valstybės valdžios esmė ir struktūra juridiškai įtvirtinta konstitucijoje ir įstatymuose. Ji įgyvendinama remiantis įstatymų leidyba, valstybės aparatu, materialiniais ištekliais, finansinėmis lėšomis, įtikinimo ir prievartos mechanizmais. Demokratinė valstybės valdžia išreiškia gyventojų daugumos interesus ir įgyvendinama vadovaujantis valdžių padalijimo, pagarbos žmogaus teisėms, vietos savivaldos pripažinimo, teisinės valstybės kūrimo ir kitais principais. Iš minėtų principų demokratinėse šalyse valstybės valdžios esmę bei jos įgyvendinimo procesą geriausiai atskleidžia valdžių padalijimo teorija, nes istorinė patirtis rodo, kad valstybės valdžią būtina padalyti.

Kaip jau minėta anksčiau, pasaulio visuomenei valdžių padalijimo principas žinomas nuo senų laikų. „Nors valdžių atskyrimo idėja siekia senovės graikų filosofiją, naujaisiais laikais ją propagavo J. Locke'as ir vėliau prancūzų filosofas Ch.-L. Montesquieu, ir ji rado praktinę išraišką Jungtinių Valstijų Konstitucijoje“[48]. Jo esmė ta, kad valstybės valdžia priklauso tautai, ji viena ir nedaloma, savarankiška ir nepriklauso nuo kitos valdžios. Kadangi suvereniteto šaltiniu laikoma tauta, vadinasi, jai

[47] Furst M., Trinksas J. Filosofija. – Vilnius, 1995. P. 282.

[48] Slapper G. & Kelly D. The English Legal System. Fourth Edition. – London–Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999. P. 9.

turi priklausyti ir visa valdžia. Konstitucijos 2 straipsnyje įtvirtinta, kad „Lietuvos valstybę kuria tauta. Suverenitetas priklauso Tautai“[49]. Tai reiškia, kad Tauta deleguoja valstybės valdžią valstybės valdžios institucijoms, kurios sudaro valstybės aparatą.

Įdomus ir svarbus Lietuvos teisinės minties istorijai ir tas faktas, jog dar XVI a. Lietuvoje buvo kalbama apie valdžių padalijimą. Žymus to meto veikėjas, mokslininkas A. Volanas jau tada teigė, kad „įstatymai negali apsaugoti viešosios laisvės, jei nebus valdžios, kas juos vykdo“[50]. Išnagrinėjus jo teiginius darytina išvada, kad juose galima įžvelgti valdžių padalijimo idėjos užuomazgas, tik ji nebuvo pakankamai aiški, neturėjo tam tikrų sisteminių ribų. Tos mintys tuo metu buvo naujos ir aktualios, atspindėjo senovės graikų idėjas ir buvo šaukliai tų idėjų, kurios vėliau pasklido po Vakarų Europą. Ne veltui A. Vaišvila mano, kad „XVI a. Lietuvos teisinė doktrina, besiremianti antikinės miestų demokratijos ir ankstyvosios krikščionybės humanizmo idėjomis, buvo įkūnijusi daugelį teisinės valstybės principų“[51]. Vėliau šį principą savo darbuose įtvirtino kitas žymus tarpukario Lietuvos teisininkas P. Leonas: „Kiekvienoje valstybėje esama trijų valdžios rūšių: a) įstatymų leidžiamoji valdžia; b) valdžia, kuri vykdo dalykus, priklausančius tautų teisei; c) valdžia, kuri vykdo dalykus, priklausančius civilinei teisei“[52]. Reikšmingos ir kito garsaus tarpukario Lietuvos mokslininko M. Riomerio mintys apie valdžių padalijimo doktriną, kurią jis vadina valdžios funkciniu suskirstymu: „Kartais yra kalbama apie valdžios ar valdžių suskirstymą. Bet mes žinome, kad valstybėje yra ir gali būti tik viena valdžia. Taigi galima kalbėti apie valdžios funkcijų suskirstymą, arba, kitaip sakant, funkcionalinį valdžios suskirstymą“, kuris yra toks: įstatymų leidimas, administracija ir teismas[53].

Kaip teigė Ch.-L. Montesquieu, „viskas pražūtų, jeigu viename asmenyje arba įstaigoje būtų sujungtos visos trys valdžios“[54]. D. Madisono ma-

[49] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 6.

[50] Volanas A. Rinktiniai raštai. – Vilnius, 1996. P. 168.

[51] Vaišvila A. Lietuvos istorinis įnašas kuriant teisinės valstybės koncepciją // Kriminalinė justicija. – Vilnius, 1997. Nr. 7–8. P. 190.

[52] Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – Vilnius, 1995. P. 220.

[53] Valstybinė teisė. Prof. M. Riomerio skaitytų paskaitų stenogramos. 1 dalis. – Kaunas, 1930. P. 218–223.

[54] Leonas P. Teisės filosofijos istorija. – Kaunas, 1928. P. 192.

nymu, „[…] visų valdžių – įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės – akumuliavimas vienose rankose […] gali būti netgi teisingai aiškiai išreikštas tironijos apibrėžimu“[55]. Taigi, kad valstybės valdžia nebūtų sutelkta vienose rankose, skiriamos trys valstybės valdžios rūšys: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė, kurios, anot J. H. Garvey ir T. A. Aleinikoffo, „[…] turi būti radikaliai atskirtos, nes jei ta pati valdžia įgyvendins visas tris arba netgi dvi, gali būti neįmanoma ilgiau neperžengti įstatymų apribojimų“[56], todėl valdžių padalijimas objektyviai išreiškiamas nustatant valstybės institucijų specializaciją pagal veiklos rūšis, kurioms suteikiama atitinkama kompetencija. Pasak E. Jarašiūno, „Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, jog valdžių padalijimo principas reiškia, kad kiekvienai valdžios institucijai nustatyta jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kurią lemia tos valstybės valdžios institucijos vieta tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykis su kitų institucijų įgaliojimais. Taigi kiekviena jų turi apibrėžtą veiklos sritį, vykdo tam tikras konstitucines funkcijas“[57]. Tokios pačios nuomonės buvo ir M. Riomeris. Jis rašė, jog „konstituciniai organai, tarp kurių konstitucija toliau suskirsto valdžios funkcijas, turi tiktai tiek galios ir tik tokios galios, kiek ir kokios konstitucijos nuostatai jųjų paveda“[58]. Tačiau valdžių padalijimo principo įtvirtinimas konstitucinėje justicijoje dar nereiškia, kad praktikoje jis yra tinkamai suderintas ir iš esmės atlieka savo funkcijas. Matyt, ne veltui A. Dziegoraitis teigia: „Faktai tokie, kad harmoningas ir subalansuotas visų šių trijų valdžių kompetencijos nustatymas ir tinkamas pusiausvyros palaikymas valstybės praktikoje kol kas dėl daugelio priežasčių yra nesklandus (pavyzdžiui, Vyriausybė vis dažniau pasisavina įstatymo leidėjo funkciją ir t. t.)“[59].

Valstybės valdžios kartu yra savarankiškos ir nepriklausomos vykdydamos savo įgaliojimus. Pasak E. Vaitiekienės ir S. Vidrinskaitės, valdžios funkcijos (įstatymų leidyba, įstatymų vykdymas ir teismo funkcija) turi

[55] Burns J., Peltason J. W., Cronin T. E. Government by the People. Thirteenth Edition. – New Jersey : Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1989. P. 23.

[56] Garvey J. H., Aleinikoff T. A. Modern Constitutional Theory: a Reader. Third Edition. – St. Paul: West Publishing Co., 1994. P. 295.

[57] Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje: daktaro disertacija. – Vilnius, 1999. P. 64–65.

[58] Riomeris M. Lietuvos konstitucinė teisė. 1 dalis. – Kaunas, 1937. P. 201.

[59] Dziegoraitis A. Įstatymų karas (4) // Justitia. – Vilnius, 1998. Nr. 2. P. 6.

būti pavestos atskiroms, viena nuo kitos nepriklausomoms valstybės institucijoms, kurios viena kitą papildytų, kontroliuotų, varžytų, išlaikytų pusiausvyrą[60]. Vadinasi, nė viena iš valstybės valdžių negali vykdyti kitos funkcijų (Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarime įtvirtinta, kad „Konstitucijoje tiesiogiai nustačius konkrečios valstybinės valdžios institucijos įgaliojimus, viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti ar atsisakyti bei, kad tokie įgaliojimai negali būti apriboti ar pakeisti įstatymu“[61]), bet jos taip pat negali funkcionuoti viena nuo kitos atskirai. Amerikietis H. B. Jakobinis pabrėžia, kad „valdžių atskyrimas nereiškia nesugriaunamos sienos tarp vykdomosios, įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžių“[62], todėl jos nuolat sąveikauja sudarydamos bendrą valstybės aparatą.

Valdžių padalijimo principas – vienas iš svarbiausių ir esminių kiekvienos demokratinės valstybės egzistavimo pagrindų. Jo svarbą pabrėžė ir 1789 m. prancūzų „Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija“. Jos 16 straipsnyje teigiama: „Visuomenė, kurioje nėra užtikrintos žmonių teisės ir neįgyvendintas valdžių padalijimas, neturi konstitucijos“[63]. Valdžių padalijimo doktriną pripažįsta ir taiko visos demokratinės pasaulio valstybės. Ši doktrina susiformavo kaip atsvara vienose rankose sutelktai absoliučiai valstybės valdžiai, kuri lemia socialinį neteisingumą, diktatūrą, savivalę ir beteisiškumą. Būtent tai pabrėžta ir Konstitucinio Teismo 1993 m. spalio 1 d. nutarime: „Valdžių padalijimo principas reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra“[64]. Vadinasi, „valdžių padalijimas – vienas iš organizacinių būdų išlaikyti valstybinę valdžią pavaldžią teisės reikalavimams visais jos (valdžios) veiklos atvejais“[65].

[60] Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. – Vilnius, 2001. P. 142–143.

[61] Valstybės žinios. 2002 m. sausio 18 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 186.

[62] Jacobini H. B. An Introduction to Comparative Administrative Law. – New York-Rome, 1991. P. 27.

[63] Хрестоматия по истории государства и право зарубежных стран / Под ред. З. М. Черниловского – Москва, 1984. С. 209.

[64] Valstybės žinios. 1993 m. spalio 6 d. Nr. 51. Publikacijos Nr. 991.

[65] Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Justitia, 2000. P. 543.

Bėgant laikui konstitucijose pradėtos minėti ir kitos valstybės valdžios rūšys. Daugelyje pagrindinių Lotynų Amerikos šalių įstatymų (1988 m. Brazilijos, 1991 m. Kolumbijos, 1999 m. Venesuelos) įtvirtinta ketvirtoji – rinkimų valdžia. Ja disponuoja rinkėjai, o organizaciškai įgyvendina rinkimų tribunolai – tai ypatingos rūšies institucijos, sujungiančios rinkimų komisijų ir teismų įgaliojimus rinkimų ginčų sprendimo klausimais, taip pat rinkimų registrai – institucijos, tvarkančios rinkėjų apskaitą. Moksliniuose darbuose kartais kalbama apie penktąją – kontrolinę valdžią. Terminas *kontrolinė valdžia*[66] arba jam artimi terminai vartojami Švedijos konstituciniuose dokumentuose, kai kurių konstitucijų projektuose, seniau – vienoje iš Alžyro konstitucijų. Yra ir kitų klasifikacijų: spaudos (žiniasklaidos) valdžia kaip ketvirtoji valdžia, bažnytinė valdžia, „trukdančioji“, arba opozicijos, valdžia. Vis dėlto pasaulyje labiausiai paplitęs valstybės valdžios skirstymas į tris klasikines rūšis (įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę), nes politinės sistemos subjektų įgaliojimų mastas bei jų suteikimo forma nėra pagrindas kitas anksčiau minėtas valdžias laikyti savarankiškomis valdžiomis[67].

Valdžių padalijimas yra vienas iš svarbiausių demokratinių principų, kuris užkerta galimybę uzurpuoti valstybės valdžią. Šiandien valdžių padalijimo principas visuotinai pripažįstamas vienu iš pagrindinių visų demokratinių valstybių konstitucinių principų. Tačiau tai nereiškia, kad anksčiau minėtas principas tiesiogiai turi būti įtvirtintas tam tikros valstybės konstitucijos tekste. Šiuo atveju svarbiausia, kad jis realiai būtų atspindėtas praktikoje kuriant valstybės valdžios įgyvendinimo mechanizmą.

Klasikiniu aspektu valdžių padalijimo doktrina suponuoja nepriklausomų valstybės institucijų, įgyvendinančių įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžią, sukūrimą, kurios, vykdydamos valstybės uždavinius ir funkcijas, užtikrintų visuomenės demokratinę raidą bei žmogaus teisių ir laisvių laikymąsi. Šiai doktrinai būdingi šie požymiai:

1) valdžios įvairioms institucijoms paskirstymas (organizaciniu požiūriu valstybės valdžios institucijos atstovauja skirtingoms valdžios rūšims, tačiau tarpusavyje yra lygios, t. y. nė viena iš jų legaliai negali visa apimtimi įgyvendinti valstybės valdžios);
2) valstybės valdžios praktinių funkcijų išskirstymas skirtingiems valstybės tarnautojams, t. y. personalo atžvilgiu nė vienas valstybės ins-

[66] Чиркин В. Е. Государственное управление. – Москва, 2001. С. 52.

[67] Vaišvila A., Mesonis G. Žmogaus teisės ir jų gintis. – Vilnius, 2000. P. 41.

titucijos vadovas arba valstybės tarnautojas, priklausantis kuriai nors vienai valstybės valdžios rūšiai, kartu negali būti institucijos, priklausančios kitai valstybės valdžios rūšiai, vadovu ar valstybės tarnautoju;
3) valstybės valdžios institucijų tarpusavio pusiausvyros užtikrinimas;
4) įstatymu nustatyta valstybės valdžios institucijų lygybė (nė viena valstybės valdžios institucija neturi viršenybės kitos atžvilgiu);
5) įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijų savarankiškumas įgyvendinant specialias valstybės funkcijas ir specialią kompetenciją.

Pusiausvyros tarp valstybės valdžios rūšių išlaikymas užtikrinamas įvairiais būdais:
1) funkciškai, t. y. pasitelkiant tokius instrumentus kaip veto teisė, kontrolė, teisė dalyvauti valstybinėje veikloje (pvz., šalies prezidento ir vyriausybės dalyvavimas rengiant konkretų įstatymo projektą; prezidento veto parlamento priimtam įstatymo projektui; valdymo institucijų ir jų pareigūnų priimtų sprendimų teisminė kontrolė);
2) aukščiausių valstybės pareigūnų veikla, kaip pusiausvyros tarp atskirų valstybės valdžios rūšių išlaikymo veiksnys, suteikia galimybę vienos valdžios rūšies atstovams dalyvauti formuojant bei likviduojant kitos valdžios rūšies institucijas (pvz., vyriausybės vadovo skyrimas, parlamento paleidimas, teisėjų skyrimas ir atleidimas iš pareigų);
3) būtent pasitelkus valdžių padalijimo doktriną, t. y. turima omenyje tuos atvejus, kai valstybinę veiklą įgyvendina ne viena, o keletas viena kitai nepavaldžių ir atitinkama prasme nepriklausomų institucijų, o jų sprendžiami uždaviniai laikomi bendrais visų valstybės institucijų. Tokiu atveju ir pasireiškia visų valstybės valdžios rūšių pusiausvyros išlaikymo bei suderinimo (subalansavimo) elementai.

Valdžių padalijimo doktrinos tikslas – neleisti iškilti kuriai nors vienai valstybės valdžios rūšiai, įsitvirtinti autoritarizmui ir diktatoriškam režimui visuomenėje. Ji tam numato stabdžių ir atsvarų sistemą, kurios paskirtis iki minimumo sumažinti klaidos galimybę valdyme bei įveikti vienašališką tam tikrų klausimų sprendimą. Valdžių padalijimo principas taip pat užtikrina racionalų ir optimalų valstybės institucijų funkcionavimą.

Valdžios padalijimas reiškia ne tik valdžios dekoncentravimą ir demonopolizavimą, bet ir realų jų tarpusavio sulyginimą – dėl to nė viena iš trijų valstybės valdžios rūšių negali priversti paklusti (subordinuoti) sau kitas bei priversta veikti protingos konkurencijos bei dalykinio bendradarbiavimo sąlygomis. Tačiau tikroji reikalo esmė yra ne pats valdžių padalijimas […], o optimalių sąveikų tarp padalintos valdžios struktūrų nustatymas, kad ši organizacija ne tik netrukdytų valdžiai pažeisti teisę, bet ir padidintų valdžios galimybes garantuoti šią teisę[68].

Valdžių padalijimo principo konstitucinis reglamentavimas yra valstybės ir visuomenės ilgos istorinės raidos rezultatas. Valstybės valdžios funkcijų paskirstymas savarankiškoms ir nepriklausomoms valstybės institucijoms – privaloma demokratinės politinės santvarkos sukūrimo sąlyga. Ir atvirkščiai – įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios funkcijų sujungimas vienoje valstybės valdžios institucijoje veda į neribotą valdžios sutelkimą (koncentraciją) ir sudaro sąlygas nustatyti valstybėje diktatorišką totalitarinį režimą.

Valdžių padalijimo principas neprieštarauja jos vienovei. Jis neigia vienvaldystę. Valdžios vienovė suponuoja visų valdžios rūšių suderintą ir dalykišką bendradarbiavimą neleisdama sutelkti visos valdžios kurioje nors vienoje iš jos rūšių. Taip pasireiškia vieningos valdžios padalytų rūšių dialektinė sąveika.

Valdžių padalijimo principas – tai valstybės valdžios demokratinėje valstybėje racionali organizacijos forma, kai pasitelkus stabdžių ir atsvarų sistemą užtikrinama aukščiausių valstybės valdžios institucijų lanksti tarpusavio kontrolė bei sąveika.

Valdžių padalijimas išskaido valdžią, neleidžia jai būti sutelktai vienose rankose, yra kliūtis uzurpuoti valdžią. Kai ta pati institucija leidžia įstatymus ir juos vykdo, taip pat dar įgyvendina ir teisingumą, susidaro realus pagrindas savivalei ir neteisėtumui. Ši doktrina taip pat trukdo nustatyti asmeninę, autoritarinę, totalitarinę valdžią, organizaciškai palaiko demokratinę valstybės valdymo formą[69].

[68] Vaišvila V. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Justitia, 2000. P. 543.

[69] Тихонравов Ю. В. Основы философии права. Учебное пособие. – Москва: издателъство «Вестник», 1997. С. 327.

3. KATEGORIJŲ *VALDYMAS, SOCIALINIS VALDYMAS, VYKDOMOJI VALDŽIA, VALSTYBINIS VALDYMAS* (*ADMINISTRAVIMAS*) IR *VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS* CHARAKTERISTIKA

Mokslinėje literatūroje ir teisės aktuose gana plačiai vartojamos kategorijos *valdymas, socialinis valdymas, vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) bei viešasis administravimas*, kurios artimai susijusios su administracine teise ir sudaro jos turinio materiją. Sąvokos *valdymas, socialinis valdymas, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas* glaudžiai susijusios ir su terminu *vykdomoji valdžia*, tačiau kol kas šių kategorijų santykiai šiandien Lietuvoje plačiau nenagrinėti. Minėtų kategorijų tarpusavio santykių išsprendimas turi didžiulę teorinę ir praktinę reikšmę. Iki 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos administracinės teisės teorijoje iš esmės buvo vartojama viena kategorija – *valstybinis valdymas*. Kaip pažymi J. M. Kozlovas, „valstybinis valdymas sudarė administracinės teisės pagrindą“[70]. Padidėjus administracinėje teisėje vartojamų svarbiausių sąvokų įvairovei pagrįstai galima kelti klausimą, koks gi šių sąvokų santykis.

Problema susijusi su administracinės teisės teorijoje ir teisės aktuose atsiradusiomis naujomis kategorijomis *vykdomoji valdžia* ir *viešasis administravimas*. Dėl to pastebima tendencija, jog atkūrus nepriklausomybę mokslinėje literatūroje ir teisės aktuose vis rečiau vartojama sąvoka *valstybinis valdymas*. Tai lėmė keletas priežasčių:

Pirma, nuo 1990 m. kovo 11 d. darbas valstybės aparate organizuojamas remiantis ne darbo padalijimo principu, o valdžių padalijimo doktrina. Dar 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė Lietuvos Respublikos Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą, kurio 2 straipsnio 2 dalyje įtvirtino, kad „Valstybinę valdžią Lietuvoje vykdo Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir Teismas“.[71] To paties įstatymo 93 straipsnyje reglamentuota, jog „Vykdomąją valdžią Lietuvos Respublikoje įgyvendina Vyriausybė“[72]. Re-

[70] Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Росийской Федерации. – Москва, 1997.

[71] Lietuvos Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. 1 dalis. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1991.

[72] Ten pat.

miantis valdžių padalijimo doktrina, jau pačią pirmą nepriklausomybės atkūrimo dieną pradėta vartoti nauja Lietuvos teisinėje sistemoje kategorija – *vykdomoji valdžia.* Vadinasi, galima pripažinti, jog kartu buvo įgyvendintas perėjimas nuo oficialiai pripažinto darbo padalijimo valstybės aparato viduje prie valdžių padalijimo doktrinos.

Antra, 1999 m. birželio 17 d. Seimui priėmus Viešojo administravimo įstatymą pradėta plačiai vartoti visiškai nauja Lietuvos administracinės teisės teorijoje sąvoka *viešasis administravimas*. Ji papildė administracinės teisės vartojamų svarbiausių kategorijų sąrašą ir palyginti dažnai vartojama teisės aktuose bei kasdienėje valstybės institucijų veikloje. Be to, šis įstatymas taip pat patikslino ilgai administracinės teisės teorijoje vartotą *valstybinio valdymo* sąvoką: vietoj žodžio *valdymas* vartojamas žodis *administravimas*, t. y. minėtame įstatyme vartojamas terminas *valstybinis administravimas*.

Konstitucijoje apskritai nevartojamos (svetimos) tokios kategorijos kaip *vykdomoji valdžia*, *valstybinis valdymas* ir *viešasis administravimas*, kurios sudaro administracinės teisės reguliavimo pagrindą. Tačiau tai nereiškia, kad šios kategorijos negali būti vartojamos mokslinėje literatūroje ir teisės aktuose. Daugelyje teisės aktų, reglamentuojančių centrinių vykdomosios valdžios institucijų teisinį statusą bei jų veiklos organizavimo pagrindus, anksčiau minėtos sąvokos vartojamos. Vyriausybės įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, kad „Vyriausybė įgyvendina vykdomąją valdžią Lietuvoje“.[73] Analogiškos nuostatos yra ir kituose vykdomąją valdžią įgyvendinančių institucijų teisinę padėtį bei jų funkcionavimo ir organizavimo tvarką nustatančiuose teisės aktuose (pvz., anksčiau minėtuose Vyriausybės, Viešojo administravimo įstatymuose, ministerijų, Vyriausybės įstaigų nuostatuose ir pan.).

Kas pasikeitė pradėjus vartoti kategorijas *vykdomoji valdžia*, *valstybinis administravimas* ir *viešasis administravimas*? Ar tai reiškia, kad valstybinis valdymas nebeegzistuoja, ar įvyko terminologijos reforma? Dėl to aktuali tampa šių kategorijų santykio problema. Pagrindinis akcentas šiuo atveju tenka fundamentinių administracinės teisės vartojamų kategorijų *vykdomoji valdžia*, *valstybinis valdymas* ir *viešasis administravimas* santykių analizei.

Gana įdomiai sąvokų *vykdomoji valdžia* ir *valstybinis valdymas* santykį interpretuoja užsienio šalių mokslininkai. Kaip pažymi rusų teoretikas V. S. Ryžovas, mokslininkai šiuo aspektu susiskirstė į tris kryptis. Vieni lai-

[73] Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772.

kosi ankstesnės *valstybinio valdymo* sampratos ir reiškia nostalgiją šiam fenomenui. Rusų administracinės teisės specialistai – A. P. Aliochinas, A. A. Karmolickis ir J. M. Kozlovas – mano, kad tai, kas įvyko, paprasčiausiai formalaus, terminologinio pobūdžio klausimas: „… vietoje termino *valstybinis valdymas* vartojamas kitas – *vykdomoji valdžia*, o *vykdomosios valdžios institucijos* savo esme yra *valstybinio valdymo institucijos*[74].

Kita autorių grupė teigia, kad kategorija *valstybinis valdymas* teisės aktuose keičiama kategorijomis *valdymas* arba *valdymo organizavimas*, kurios vartojamos kategorijos *valstybinis valdymas* prasme. Šios kategorijos analogiška prasme vartojamos ir Lietuvos Respublikos teisės aktuose. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 1 straipsnyje nustatyta, kad „Apskritis yra Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesnysis administracinis vienetas, kurio *valdymą* per apskrities viršininką, ministerijas bei kitas Vyriausybės institucijas *organizuoja* Vyriausybė“. Kategorijos *valdymas* arba *valdymo organizavimas* įtvirtintos Vyriausybės, Veterinarijos, Bevariklio transporto ir kituose įstatymuose bei teisės aktuose.

Formuojasi ir trečia kryptis, kurios atstovai radikaliai keičia kategorijos *valstybinis valdymas* turinį arba visiškai atsisako ją vartoti. Šios krypties atstovas K. S. Bielskis teigia, kad „valstybinis valdymas susiklosto visose valstybės valdžios rūšyse“, neišskiriant ir įstatymų leidžiamosios, teisminės valdžių bei prokuratūros[75].

Susiklosčius tokiai padėčiai, t. y. padidėjus administracinėje teisėje vartojamų pagrindinių kategorijų įvairovei, neišvengiamai būtina šį klausimą išspręsti. Vis dėlto išspręsti šią problemą neatlikus anksčiau minėtų sąvokų lyginamosios analizės neįmanoma. Taigi Lietuvos administracinės teisės teorijoje susiklostė savotiška kategorijų seka: *valdymas – socialinis valdymas – vykdomoji valdžia – valstybinis administravimas – viešasis administravimas*. Reikia pasakyti, kad jos paslaptis iki šiol dar iki galo neištyrinėta ir neatskleista.

Prieš pradedant nagrinėti vykdomosios valdžios institutą, pirmiausia reikėtų atlikti tokių kategorijų kaip *valdymas*, *socialinis valdymas*, *valstybinis valdymas* (*administravimas*), *vykdomoji valdžia* ir *viešasis administravimas* analizę, nes su jomis glaudžiai susijusi minėta valdžios rūšis. Valdymo ir socialinio valdymo teorijos yra pagrindas atskleisti viešajam administravimui,

[74] Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Росийской Федерации. – Москва, 1997.

[75] Белъский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. – Москва, 1997, №. 11.

kaip socialinio valdymo rūšiai, būdingus požymius. Minėtos kategorijos formuoja pamatinį požiūrį į administracinės teisės teorijos ir jos institutų analizę. Valdymas bendrai ir viešasis administravimas iš dalies – tai administracinės teisės teorijos organizacinė esmė ir turinio pagrindas.

Drąsiai galima teigti, jog pasitaiko atvejų, kai sąvokos *vykdomoji valdžia*, *valstybinis administravimas* ir *viešasis administravimas* vartojamos nesigilinant į jų esmę ir nesuprantant šių terminų prasmės. Toks anksčiau minėtų sąvokų vartojimas bei nevienoda samprata valstybės valdymo veiklos praktikoje ir teisės aktų leidyboje pridaro daug painiavos, o mokslo srityje neleidžia tiksliai apibrėžti atskirų šiuos terminus nagrinėjančių socialinių mokslų ribų. Todėl toliau bus pateikta anksčiau minėtų sąvokų *vykdomoji valdžia*, *valstybinis administravimas* ir *viešasis administravimas* bei terminų *valdymas* ir *socialinis valdymas*, sudarančių svarbiausių Lietuvos administracinės teisės vartojamų kategorijų pagrindą, analizė.

3.1. VALDYMAS

3.1.1. Valdymo minties istorija

Vargu, ar kas šiandien gali pasakyti, kaip ir kada atsirado valdymo menas ir mokslas. Valdymas viena ar kita forma egzistavo visada ten, kur žmonės dirbo grupėmis ir paprastai trijose žmonių visuomenės srityse: socialinėje – būtinybė nustatyti ir palaikyti tvarką grupėse, socialinėse bendrijose; ekonominėje – gamybos ir išteklių paskirstymo būtinumas; gynybos – apsauga nuo priešų ir laukinių žvėrių.

Netgi pačiose seniausiose visuomenėse buvo reikalingos asmenybės, kurios koordinuotų ir nukreiptų žmonių grupės veiklą (maisto rinkimas, būsto statyba ir pan.). Kaip to meto puikaus valdymo pavyzdį galima pateikti Egipto piramides. Tai to laikmečio valdymo meno paminklas, nes tokių unikalių statinių statyba reikalavo tikslaus planavimo, daugybės žmonių darbo organizavimo bei jų veiklos kontrolės.

Analizuojant valdymo teorijos[76] ir praktikos raidą galima skirti keletą istorinių jos laikotarpių: senovinį, pramoninį, sisteminimo ir informacinį.

[76] Teorija suprantama kaip idėjų, požiūrių kompleksas, pateikiantis vienokių ar kitokių socialinių-ekonominių, politinių ir daugelio kitų fenomenų, procesų, institutų ir t. t. esmės, pobūdžio, vietos ir vaidmens išaiškinimą. Tai mokslinio pažinimo organizacijos forma, pateikianti daugiau arba mažiau vientisą vaizdą apie mus supančią aplinką, visuomenę, valstybę ir pan.

Laiko požiūriu ilgiausias buvo pirmasis valdymo raidos laikotarpis – nuo 9–7 tūkstantmečio pr. m. e. iki maždaug XVIII a. pradžios. Prieš išskiriant valdymą į savarankišką žinių sritį, žmonija tūkstantmečius po dalelę kaupė jo patirtį.

Pirmosios, pačios paprasčiausios, užuomazginės, bendro darbo nustatymo ir organizavimo formos aptinkamos pirmykštės bendruomeninės santvarkos stadijoje, kai valdymas buvo įgyvendinamas bendrai, t. y. valdyme dalyvaudavo visi giminės, genties arba bendruomenės nariai. Giminių ir genčių vadai bei vyresnieji vadovaudavo visoms jų veiklos sritims.

Šiuo laikotarpiu kai kuriose Artimųjų Rytų teritorijose iš principo buvo pereita nuo pasisavinamojo ūkio (medžioklės, vaisių rinkimo ir t. t.) prie naujos produktų gavimo formos – jų gamybos (gamybos ekonomika). Perėjimas prie gamybos ekonomikos ir tapo valdymo atsiradimo, atitinkamų žinių šioje srityje sukaupimo atskaitos tašku. Senovės Egipte buvo sukaupta puiki valstybės ūkio valdymo patirtis. Tuo laikotarpiu (3000–2800 m. pr. m. e.) susiformavo tais laikais gana pažangus valdymo aparatas ir jį aptarnaujantis sluoksnis (valdininkai-raštininkai ir kt.).

Pramoniniu laikotarpiu (1776–1890) didžiausias nuopelnas valstybės valdymo raidos srityje priklauso A. Smithui, kuris buvo ne tik klasinės politinės ekonomijos įkūrėjas, bet ir valdymo srities specialistas, nes atliko skirtingų darbo pasidalijimo formų analizę, pateikė valstybės ir valdovo pareigų charakteristiką.

Reikšmingą įtaką formuojantis daugeliui šiuolaikinių valdymo mokslo krypčių ir mokyklų turėjo P. Oweno mokymas. Jo gamybos valdymo humanizavimo, taip pat mokymų būtinybės pripažinimo, darbuotojų darbo ir buities sąlygų gerinimo idėjos aktualios ir šiandien.

Perversmas valdymo teorijoje ir praktikoje susijęs su skaičiavimo technikos sukūrimu bei naudojimu. Anglų matematikas C. Babbage'as parengė analitinės mašinos projektą – šiuolaikinės skaitmeninės skaičiavimo technikos, kurią pasitelkus jau tada valdymo sprendimai buvo priimami daug operatyviau, prototipą.

Sisteminimo laikotarpis apima 1856–1960 metus. Valdymo mokslas nuolat tobulėja: formuojasi naujos kryptys, mokyklos, srovės, tobulinamas mokslinis aparatas, galiausiai keičiasi patys tyrinėtojai ir jų požiūriai. Bėgant laikui valdytojai persiorientavo nuo savo konkrečios organizacijos poreikių į valdymo jėgų, veikiančių jų aplinkoje, tyrinėjimą. Kai kurie iš jų valdymo problemas sprendė senais, anksčiau veiksmingais būdais, kiti bandė surasti sistematizuotus būdus.

Iš esmės tai, ką mes šiandien vadiname valdymu, gimė pramoninės revoliucijos metu XIX a. Fabrikų kaip pirminio gamybos tipo atsiradimas ir būtinybė aprūpinti darbu dideles žmonių grupes reiškė, kad savininkai individualiai negalėjo prižiūrėti visų darbuotojų veiklos. Geriausius darbuotojus pradėjo mokyti to, kad jie galėtų atstovauti savininko interesams darbo vietose. Tai ir buvo pirmieji vadybininkai.

Būtent šiuo laikotarpiu susikūrė daug valdymo mokyklų. Pačius pirmuosius tyrinėjimus valdymo srityje atliko vadinamoji klasikinė mokykla. Pirmuosius valdančiuosius domino gamybos efektyvumo klausimas. Savo veiklą jie sutelkė į darbuotojų adaptaciją: rengė darbo vietų dizainą, analizavo laiko įvairioms operacijoms atlikti sąnaudas ir pan.

Tuo metu valdymas buvo laikomas menu. Tai buvo susiję su tuo, kad ne visi žmonės dėl savo asmeninių savybių gali įgyvendinti valdymo veiklą. Buvo pastebėta, kad visiems talentingiems valdantiesiems būdingi atitinkami charakterio bruožai ir įgūdžiai. Todėl buvo manoma, kad užtenka nustatyti savybes, būdingas valdančiajam, ir galima parinkti jas turinčius žmones. Tačiau valdymo patirtis ir tyrinėjimų rezultatai parodė, kad nustatyti valdymo parametrus pagal charakterio bruožus neįmanoma, nes kai kuriais atvejais netgi neordinarus protas neturi valdymui svarbiausios reikšmės. Vadinasi, charakterio bruožų koncepcija nepasitvirtino. Vėl iškilo klausimas: ar yra valdymo mokslas?

Pirmą svarbų žingsnį nagrinėjant valdymą kaip mokslą žengė F. Tayloras, kuris vadovavo moksliniam valdymo judėjimui. Jis domėjosi ne atskiro žmogaus veiklos, o organizacijos veiklos efektyvumu. Tai ir buvo valdymo mokslinės mokyklos vystimosi pradžia. Ši koncepcija buvo pripažinta savarankiška mokslinių tyrimų sritimi. Savo darbuose „Fabriko valdymas“ (1903) ir „Mokslinio menedžmento principai“ (1911) F. Tayloras sukūrė keletą darbo organizavimo mokslinių metodų, pagrįstų tiriant darbuotojo judėjimą chronometražu, standartizuojant darbuotojo veiksmus ir darbo įrankius. Didžiausias F. Tayloro nuopelnas yra tas, kad jis, kaip valdymo mokslinės mokyklos įkūrėjas, suformulavo darbo normavimo metodologinius pagrindus, standartizavo darbo operacijas, praktikoje įdiegė darbuotojų parinkimo, paskirstymo ir skatinimo mokslinius pagrindus.

Klasikinės valdymo mokyklos atmaina tapo administracinė mokykla. Ji nagrinėjo valdymo vaidmens ir funkcijų klausimus. Buvo laikoma, kad užtenka nustatyti valdančiojo darbo esmę ir bus galima lengvai atskleisti veiksmingiausius valdymo metodus.

Vienas iš šios idėjos tyrinėtojų buvo A. Fayolis. Visą valdymo procesą jis suskirstė į penkias pagrindines funkcijas, kurios iki šiol naudojamos organizuojant valdymą: planavimą, organizavimą, darbuotojų parinkimą ir paskirstymą, vadovavimą ir kontrolę (apie jas plačiau rašoma poskyryje „Valdymo funkcijos“). Remiantis šio tyrinėtojo mokymu trečiajame dešimtmetyje buvo suformuluota organizacinės struktūros samprata, kurios elementai sudaro tarpusavyje susijusią sistemą[77], seriją nepertraukiamai tarpusavyje susijusių veiksmų, vadinamų valdymo funkcijomis. A. Fayolio suformuluotus valdymo principus reikia pripažinti savarankišku valdymo (administravimo (iš čia kilo ir pavadinimas – administracinė mokykla)) mokslo rezultatu.

Iš kitų administracinės mokyklos atstovų galima paminėti M. Bloomfieldą, sukūrusį darbo jėgos koncepciją (1917), ir M. Weberį, pasiūliusį racionalios biurokratijos koncepciją (1921). Jis taip pat pateikė idealių viešpatavimo tipų charakteristiką ir iškėlė nuostatą, kad biurokratija – tai taisyklėmis nustatoma tvarka, kuri laikoma pačia veiksmingiausia žmonių organizacijos forma.

Svarbiausias klasikinės (mokslinės ir administracinės) valdymo mokyklos bruožas yra teigimas, kad egzistuoja tik vienas būdas valdymo efektyvumui pasiekti. Todėl šios mokyklos atstovų tikslas buvo surasti tą tobulą ir vienintelį priimtiną valdymo metodą. Klasikinė valdymo mokykla – tai vienas iš kertinių akmenų pasaulinio valdymo mokslo fundamente, tačiau tai ne vienintelė kryptis valdymo minties raidoje.

Tam tikros naujovės valdymo srityje susijusios su vadinamosios žmonių santykių (elgsenos) mokyklos atsiradimu praėjusio amžiaus 4-ajame dešimtmetyje. Jos pagrindą sudaro psichologijos ir sociologijos (mokslų apie žmogaus elgesį) laimėjimai. Todėl pagal šį mokymą valdymo procese buvo siūloma daugiausia dėmesio sutelkti į darbuotoją, o ne į jo užduotis.

Žmonių santykių mokyklos pradininku laikomas E. Mayo. Jis pastebėjo, kad grupė darbuotojų – tai socialinė sistema, kurioje yra savos kon-

[77] Žodis *sistema* yra graikiškos kilmės (*systema*), kuris reiškia iš dalių sudarytą junginį. Sistemos skirstomos į natūralias ir dirbtines. Pirmajai jų grupei priskiriamos gamtinės, o antrajai – socialinės, žmonių sukurtos sistemos. Visa, kas neįeina į sistemą, bet ją veikia, taip pat tai, kam tam tikrą poveikį daro pati sistema, vadinama jos išorine aplinka.

Atsižvelgiant į poveikio išorinei aplinkai mastą skiriamos atviros ir uždaros sistemos. Pagal sudėtingumo laipsnį sistemos gali būti skirstomos į dideles ir sudėtingas. Sudėtingomis laikomos tos sistemos, kurios sukurtos daugeliui uždavinių spręsti.

trolės sistemos. E. Mayo teigė, jog tam tikru būdu tokią sistemą veikiant galima pagerinti darbo rezultatus.

Poreikių hierarchinė teorija buvo sukurta A. Maslow. Jis pasiūlė tokią asmens poreikių klasifikaciją: fiziologiniai; egzistavimo saugumo; socialiniai (priklausymas kolektyvui, bendravimas, dėmesys sau, rūpinimasis kitais ir pan.); prestižo (autoritetas, tarnybinis statusas, savigarba, individualios vertės jausmas); saviraiška, visiškas savo galimybių panaudojimas, tikslų pasiekimas. Žmonių santykių mokyklos kontekste ne mažiau populiarus buvo ir D. MacGregoro mokymas (1960). Jo teorijos (X ir Y) pagrindą sudaro šios darbuotojų charakteristikos: teorija X – vidutinis (bukas) individas stengiasi išsisukti nuo darbo, todėl jį nuolat būtina versti, raginti, nukreipti, kontroliuoti. Tokios kategorijos žmogus teikia pirmenybę, kad jam vadovautų, bando išvengti atsakomybės, rūpinasi tik savo saugumu; teorija Y – iš prigimties žmonės nepasyvūs, o tokie tapo dirbdami organizacijoje. Toks žmogus ne tik prisiima atsakomybę, bet ir jos siekia. Jam nereikalinga kontrolė iš šalies, nes sugeba pats save kontroliuoti.

Informacinis laikotarpis prasidėjo 1960 m. ir tęsiasi iki šiol. Vėlesnes valdymo teorijas iš esmės sukūrė kiekybinės mokyklos, dažnai vadinamos valdymo, atstovai. Jos pasirodymas – matematikos ir kompiuterių taikymo valdyme pasekmė. Šios mokyklos atstovai valdymą nagrinėja kaip loginį procesą, kuris gali būti išreikštas matematiškai. Paskutiniais šeštojo dešimtmečio metais pradėtos plačiai rengti valdymo koncepcijos remiantis matematiniu aparatu, kurį panaudojant atliekama matematinės integracijos ir valdančiųjų subjektyvių sprendimų analizė.

Valdymo funkcijų formalizavimas, darbo, žmogaus ir skaičiavimo mašinų derinimas turėjo įtakos organizacijos struktūrinių dalių (apskaitos tarnybų ir pan.) peržiūrai. Pasirodė tokie nauji planavimo elementai kaip sprendimų imitacinis modeliavimas, analizės metodai neapibrėžtumo sąlygomis, matematinis daugiatikslių valdymo sprendimų įvertinimo užtikrinimas. Šiuolaikinėmis sąlygomis matematiniai metodai taikomi beveik visose valdymo mokslo kryptyse.

Valdymo kaip proceso tyrinėjimas turėjo įtakos analizės sisteminių metodų paplitimui. Taip vadinamas sisteminis požiūris valdyme, susijęs su bendrosios sistemų teorijos taikymu sprendžiant valdymo uždavinius. Jis suponuoja tai, kad vadovai turi traktuoti organizaciją kaip tarpusavyje susijusių elementų, tokių kaip žmonės, struktūra, uždaviniai, technologija, ištekliai, visumą. Svarbiausia sisteminės teorijos idėja tokia: nė vieno veiksmo nesiimama izoliuotai nuo kitų. Kiekvienas sprendimas turi pa-

sekmių visai sistemai. Sisteminis požiūris valdyme leidžia išvengti situacijų, kuriose sprendimas, priimtas vienoje srityje, virsta problema kitoje.

Sisteminio požiūrio bazėje valdymo uždaviniai buvo gvildenami keliomis kryptimis. Taip atsirado nenumatytų situacijų teorija. Jos esmė ta, kad kiekviena situacija, kurioje atsiduria valdantysis, gali būti panaši į kitas situacijas. Vis dėlto jai bus būdingos unikalios savybės. Valdančiojo uždavinys šioje situacijoje yra išnagrinėti visus veiksnius atskirai ir atskleisti labiausiai stiprias priklausomybes (koreliacijas).

Aštuntajame dešimtmetyje atsirado atviros sistemos idėja. Organizacija, kaip atvira sistema, turi tendenciją prisitaikyti prie vidinės aplinkos įvairovės. Tokia sistema nėra save aprūpinanti, priklauso nuo energijos, informacijos ir medžiagų, gaunamų iš išorės, sugeba prisiderinti prie pokyčių išorinėje aplinkoje.

Taigi pagal sistemų teoriją galima daryti prielaidą, kad bet kokia formali organizacija turi turėti funkcionalizacijos sistemą (įvairias struktūrinio skirstymo formas); rezultatyvių ir efektyvių paskatų sistemą, skatinančią žmones prisidėti prie grupinių veiksmų; valdžios sistemą; sprendimų priėmimo loginę sistemą.

Svarbiausi moksliniai-metodiniai rezultatai buvo gauti remiantis situaciniu požiūriu: formos, metodai, valdymo stiliai turi iš esmės varijuoti (kaitaliotis) priklausomai nuo susiklosčiusios situacijos, t. y. svarbiausia turi būti situacija. Tai konkrečių aplinkybių rinkinys, kurios stipriai veikia organizaciją šiuo metu. Kitaip sakant, pagal sisteminio požiūrio teoriją rekomendacijų esmė yra reikalavimas spręsti konkrečią organizacijos valdymo einamąją problemą atsižvelgiant į organizacijos tikslus ir susiklosčiusias konkrečias sąlygas, kuriomis tas tikslas turi būti pasiektas.

Situacinis požiūris svariai prisidėjo prie valdymo teorijos vystymo. Jis turi konkrečias rekomendacijas, susijusias su mokslinių nuostatų taikymu valdymo praktikoje priklausomai nuo susiklosčiusios situacijos ir organizacijos išorinės bei vidinės aplinkos sąlygų. Remdamiesi situaciniu požiūriu valdantieji gali spręsti, kokie metodai ir priemonės konkrečioje situacijoje geriausiai padės pasiekti organizacijos tikslus.

Valdymo istorijos evoliucijos proceso metu sukaupta didžiulė ir įvairiapusė visuomeninių problemų sprendimo patirtis, kuri ir atsispindi valdymo teorijoje. Vis dėlto tenka pripažinti, kad valdymo subjektai (atskiros valstybės, politikos lyderiai, vadovai, įvairios žmonių bendrijos, kiekvienas žmogus atskirai, viešieji institutai) nelabai gerai žino ir suvokia bendruosius valdymo principus bei pagrindus, nesugeba jų panaudoti savo praktinėje veikloje. Būtent tai daugiausia yra priežastis tų socialinių ano-

malijų ir sukrėtimų, kurie trukdo pasiekti stabilią raidą tiek pasaulyje, tiek ir konkrečioje valstybėje bei organizacijoje. Išvengti valdymo klaidų, kurios brangiai kainuoja visuomenei, galima tik remiantis valdymo teorija. Kitaip sakant, išmokti valdyti – tai reiškia įsisavinti poveikio valdymo objektui mokslą ir meną, neslopinti visuomenės kūrybinio potencialo, o padėti jam prabusti ir vystytis[78].

3.1.2. Valdymo samprata

Žodis *valdymas* kasdieniame gyvenime vartojamas gana dažnai įvairiose srityse. Pavyzdžiui, automobilio, motociklo valdymas, finansų valdymas, personalo valdymas, pardavimų valdymas, valstybės valdymas, įmonės valdymas, atitinkamos ūkio šakos valdymas ir pan. Taigi žodis *valdymas* plačiai vartojamas įvairiomis reikšmėmis, t. y. žodis vienas, o atskirais atvejais vartojamas derinyje su atitinkamais žodžiais apibūdina skirtingus reiškinius (turi skirtingą prasmę).

Valdymo būtinybė iškyla atsiradus bendro žmonių darbo poreikiui. Valdymo procese reguliuojama žmonių bendra veikla bei valdymu pasiekiama atskirų individualių darbų darna. Valdymas yra visuomeninis institutas, kurį formuoja žmonės ir kuris įgyvendinamas tarp žmonių. Tuo jis skiriasi nuo objektyvaus reguliavimo, vykstančio kosmose, gamtoje, augmenijos ir gyvūnijos pasauliuose, taip pat nuo techninio arba technologinio reguliavimo, sukurto žmonių ir vykdomo mechaninėse, cheminėse ir biologinėse sistemose. Valdymu daromas tikslingas, organizuojantis ir reguliuojantis poveikis žmonių asmeninei, visuomeninei, kolektyvinei ar grupinei veiklai ir tiesiogiai (savivaldos formomis), ir per specialiai tam tikslui sukurtas struktūras (valstybės institucijas, visuomeninius susivienijimus, partijas, privačias ir kitas organizacijas).

Plačiausia prasme valdymas reiškia vadovavimą kam nors. Valdymas – tai tikslingas ir nuolatinis subjekto įtakos darymo objektui procesas. Įvairūs reiškiniai ir procesai gali būti valdymo objektai: žmogus, kolektyvas, socialinė visuomenė, technologiniai procesai, įvairūs mechanizmai ir aparatai. Valdymas, kaip subjekto poveikio valdymo objektui procesas, neįmanomas be valdymo sistemos, kurią paprastai sudaro mechanizmai, užtik-

[78] Энциклопедия управленческих знаний. Основы современнего социалъного управления: теория и методология. Учебное пособие / Под ред. В. Н. Иванова. – Москва, 2000. С. 34–41.

rinantys valdymo procesą, t. y. aibė tarpusavyje susijusių, sutartinai ir kryptingai funkcionuojančių elementų. Valdymo procese dalyvaujantys elementai sujungiami į sistemą informacinių ryšių dėka, konkrečiau – grįžtamojo ryšio principu.

Valdyti – reiškia „nukreipti“, „vadovauti“ (kuo nors rūpintis, vykdyti ką nors kieno nors pavedimu, įgyvendinti ir tvarkyti). XX a. šeštojo dešimtmečio pradžioje susiformavo nauja mokslinė kryptis – kibernetika[79], kurios tyrinėjimo dalyku tapo valdymas įvairiose srityse. Matematinė sistema, matematinės logikos ir teorijos funkcijos padėjo sujungti svarbiausius laimėjimus automatinio valdymo, informatikos ir daugelio kitų mokslo sričių žinias. Kitaip tariant kibernetika – tai mokslas apie optimalų valdymą. „Tarptautinių žodžių žodyne“ sąvoka *kibernetika* apibrėžiama kaip valdymo mokslas, tiriantis įvairių sistemų bendruosius valdymo procesus, kurie vyksta renkant, perduodant, laikant ir perdirbant informaciją[80]. Šis mokslas nagrinėja informacijos valdymo, ryšių, kontrolės, reguliavimo, priėmimo, kaupimo, saugojimo ir apdorojimo įvairiose sudėtingose kintančiose sistemose klausimus. Be to, valdymas kaip reiškinys nagrinėjamas aukštu abstrakcijos lygiu, ypatingą reikšmę teikiant valdymo procedūroms, principams, raidos dėsningumams ir daugybės elementų, sudarančių darnią sistemą, ryšiams.

Bendrąja prasme valdymą galima suvokti kaip tikslingą ir kryptingą valdymo subjekto poveikį valdymo objektui siekiant užtikrinti efektyvų sistemos funkcionavimą informaciniais ryšiais. Gana tikslų valdymo apibrėžimą suformulavo G. V. Atamančiukas: valdymas – tai kūrybingas, apgalvotas, organizuotas ir kontroliuojamas poveikis žmonių asmeninam, visuomeniniam gyvenimui, kuris gali būti įgyvendintas tiesiogiai (savitvardos būdais) ir per specialiai sukurtas institucijas bei struktūras (valdžios organus, politines partijas, nevyriausybines organizacijas, įmones, visuomenines sąjungas ir kt.). Yra autorių, kurie teigia, jog labiausiai pa-

[79] Kibernetikos kaip mokslo istorija pradėta skaičiuoti 1948 m. Jo pradininku laikomas Masacusetso technologijos instituto matematikos profesorius N. Vineris (N. Wiener, 1894 – 1964). 1948 m. jis paskelbė garsų savo veikalą „Kibernetikos kontrolė ir ryšys gyvūnuose ir mašinose“ (*Cybernetics of Control and Communication in the Animal and the Machine*). Aišku, jog ši istorija, kaip ir visos, turėjo savo priešistorę, kurią vėlesni autoriai siejo net su Platonu, tačiau apie kibernetiką plačiai, t. y. kaip apie mokslą, pradėta kalbėti tik pasirodžius anksčiau minėtam veikalui. Pradžioje atrodžiusi kaip sensacija vėliau kibernetika tapo reikšminga ir įtakinga pasaulinio mokslo šaka.

[80] Tarptatutinių žodžių žodynas. – Vilnius, 1985. P. 244.

plitęs valdymo apibrėžimas yra toks: tai tikslingas ir kryptingas valdymo subjekto poveikis objektui siekiant perorientuoti (pervesti, perkelti) jį į kokybiškai naują būseną.

Valdymas – tai tikslingas ir kryptingas valdymo subjekto ir objekto sąveikos kūrimo procesas norint pasiekti socialiai reikšmingus rezultatus. Tokioje valdymo definicijoje įžvelgtini svarbūs skirtumai nuo anksčiau minėtų. Pirmiausia nuo vienašališko valdymo subjekto *poveikio* objektui reiškinio pereinama prie jų *sąveikos*. Tai neginčijamai labiau atitinka socialinių sistemų dialektiką[81]. Antra, formuluotės *pasiekti socialiai reikšmingų rezultatų* vartojimas valdymo apibrėžime orientuoja valdymo praktiką į aiškų kiekvienos valdymo sistemos socialinės misijos supratimą (nuo darbo kolektyvo iki visuomenės bendrai), didina galimybes objektyviai įvertinti visų užimtų šia veiklos rūšimi darbo kokybę visuose valdymo sistemos lygmenyse. Kaip matyti, visi minėti apibrėžimai atspindi reikšmingus valdymo proceso veiksnius, ribas, šios veiklos rūšies charakteristikas.

Būtina pabrėžti, kad valdymo esmė per ilgus dešimtmečius išliko nepakitusi. Formuluodamas sąvokos *valdymas* definiciją vadybos klasikas A. Fayolis pateikė šešias anksčiau minėtam terminui būdingas funkcijas (operacijas), kurios vykdomos kiekvienoje organizacijoje ir yra glaudžiai tarpusavyje susijusios:

1) techninės veiklos organizavimas (gamyba, gavyba ir apdirbimas);
2) komercinės veiklos organizavimas (pirkimas, pardavimas ir mainai);
3) finansinės veiklos organizavimas (investicijų pritraukimas ir jų valdymas);
4) įmonės turto ir draudimo veiklos organizavimas (turto ir asmenų apsauga bei apdraudimas);
5) buhalterinės apskaitos organizavimas (buhalterija, kalkuliacija, apskaita, statistika ir t. t.);
6) administravimo operacijos (planavimas, organizacija, tvarkymas, koordinavimas ir kontrolė).

Atskleisdamas administracinės operacijos esmę mokslininkas paaiškina: „Valdyti – reiškia numanyti (tirti ateitį ir sudaryti veikimo planą), or-

[81] Dialektika (gr. *dialektike* (*techne*) – disputo menas; *sk*. dijalektika): 1. *filosof*. bendroji tikrovės visuotinio ryšio, judėjimo raidos teorija, joje vykstančius pakitimus aiškinanti kiekvieno objekto ar proceso vidiniais prieštaravimais, priešingomis tendencijomis; 2. Senovės Graikijoje – disputo menas, prieštaravimų pašnekovo samprotavimuose atskleidimas kaip būdas tiesai rasti; 3. Bendroji raidos teorija ir mąstymo metodas (V. Vaitkevičiūtė. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Žodynas, 2001. P. 210.

ganizuoti (sudaryti medžiaginę ir asmeninę (personalinę) įmonės bei įstaigos organizaciją), vadovauti (išgauti personalo veiklą), derinti (susieti, sujungti, suderinti visus veiksmus ir pastangas) ir kontroliuoti (sekti, kad viskas vyktų pagal nustatytą tvarką)“. Taigi A. Fayolis kaip valdymo funkcijas išskyrė numatymą, organizavimą, nurodymą, derinimą ir kontrolę[82]. Valdymo apimtis priklauso nuo valdymo hierarchijos lygio ir pavaldinių skaičiaus. Daugelis jo teiginių aktualūs ir šiandien.

Taigi valdymas pasireiškia visose materialaus pasaulio sistemose: techninėse, biologinėse ir socialinėse. Kaip jau minėta, valdymo procesų šiose sistemose panašumus atskleidė ir parodė kibernetika, t. y. mokslas apie bendruosius informacijos gavimo, saugojimo, perdavimo ir perdirbimo dėsningumus, nagrinėjantis bendruosius valdymo sistemų kūrimo principus. Valdymo problemas tiria ir taikomieji mokslai, tokie kaip valdymo filosofija, valdymo sociologija, organizacinė elgsena, valdymo psichologija, valdymo istorija, valdymo ekonomika, teisė ir valdymas, etika ir valdymo kultūra bei kiti.

Kaip objektyvi tikrovė valdymas yra universalus reiškinys, nes būdingas visoms visuomenėms, šalims, pasireiškia visose visuomeninio gyvenimo srityse ir visais žmonijos civilizacijos laikotarpiais. Valdymas kaip reiškinys atsirado daug anksčiau nei valstybė. Atsiskyrusi šeima savo giminės ir genties ribose jau turėjo šiuolaikinių valdymo funkcijų, kurias šiandien įgyvendina valstybė bei kiti valdymo subjektai, prototipą: rūpinosi maisto atsargomis, palikuonių reprodukcija ir išsaugojimu, savo egzistavimo saugumu ir pan. Valdymas atsiranda ten ir tada, kai atsiranda jo socialinis poreikis. Todėl socialinėse bendrystėse valdymo genezę[83] galima suprasti kaip istoriškai iš grupinės bendros veiklos išskirtą darbo formą (rūšį, tipą).

Bet kokia žmonių grupinė sąveika siekiant norimo rezultato objektyviai reikalauja pasidalyti atitinkamas pastangas, paskirstyti vaidmenis, koordinuoti ir reguliuoti individualius veiksmus. Kuo didesnė sąveikaujančių asmenų bendrystė, tuo didesnis valdymo socialinis poreikis, tuo svarbesnę socialinę reikšmę įgyja tą organizacinę veiklą vykdančio žmogaus asmeninės savybės.

[82] Razauskas R., Rudokas J., Samuolis G. Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. – Vilnius, 1991.

[83] Genezė (gr. *genesis* – kilmė atsiradimas) – daikto, reiškinio atsiradimas, raida, tapsmas; moksle išplito nuo XVII a., tiriant raidos procesus (Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 1985. P. 177).

Valstybė kaip valdanti visuomenę atsirado daug vėliau nei šeima ir turi atitinkamą savo istorinę raidą. Pavyzdžiui, pirmykštėje bendruomeninėje santvarkoje toks socialinis reiškinys kaip valstybė nebuvo žinomas. Šiuolaikinė pilietinės visuomenės idėja, aktyviai svarstoma mūsų valstybėje, – tai naujas socialinis reiškinys ir istorinė tendencija laipsniškai apriboti administracinį valstybės kišimąsi į įvairias visuomenės gyvenimo sritis. Atitinkamai jaučiamas poreikis organizuoti savivaldos mechanizmus žemutinėse visuomenės struktūrose.

3.1.3. Valdymo elementai

Valdymas, kaip valdymo subjekto poveikio valdymo objektui procesas, neįsivaizduojamas be valdymo sistemos. Tai mechanizmas, užtikrinantis valdymo procesą, t. y. dauguma tarpusavyje susijusių elementų, kurie funkcionuoja darniai, kryptingai bei tikslingai. Valdymo procese dalyvaujantys elementai sujungiami į sistemą informaciniais ryšiais, tiksliau – grįžtamuoju ryšio principu.

Socialiniuose moksluose *sistemos*, *sistematiškumo* kategorijos reiškia pirmiausia sudėtinę visumą, bendrą susijusių vienetų arba reiškinių egzistavimą ir funkcionavimą. Kiekviena sistema, pradedant, tarkime, šildymo sistema individualiame name ir baigiant politine sistema, turi penkis bendrus elementus: (1) ją sudaro daugelis dalių; (2) vienos dalys yra svarbesnės nei kitos; (3) sistemos dalys tarpusavyje sąveikauja; (4) skirtingu laipsniu visos dalys priklauso viena nuo kitos; (5) kiekviena sistema turi savo ribas[84].

Sąvoka *valdymo sistema*, atskleidžianti valdymo esmę, apbūdinama šiais požymiais: užduotys ir tikslai; valdymo subjektai ir objektai; funkcijos; organizacinė struktūra; sistemos dalių vientisumas, savarankiškumas ir tarpusavio priklausomybė; nustatytos veiklos formos ir metodai.

Sistemų dydis, jų funkcinė paskirtis ir kiti veiksniai lemia valdymo rūšis, jų hierarchinį jungtinumą. Pavyzdžiui, visuomenė, kaip didelė ir sudėtinga sistema, apima socialinį valdymą, taip pat ir viešąjį, šakinį, regioninį, municipalinį valdymą. Pagal valdymo sritis skiriamas: ekonomikos, sveikatos apsaugos, švietimo ir mokslo, kultūros valdymas ir pan.; pagal sistemų atvirumo laipsnį: korporatyvinės, darbo organizacijų valdymas ir kt.

[84] Krupavičius A., Lukošaitis A. Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. – Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004. P. 9.

Teigiama, kad sudėtinga sistema yra tokia, kuri dažniausiai susideda iš daugelio įvairiausių elementų. Valdymo procesas esti tik sudėtingose kintančiose sistemose. Jis būtinas šalinant dezorganizaciją, chaosą, tobulinant sistemos organizuotumą, išlaikant kokybinę jos būklę, nukreiptą prieš vidinius ir išorinius trikdančius veiksnius, taip pat siekiant, kad sistema atitiktų objektyvius šios aplinkos dėsningumus.

Dažnas termino *sistema* vartojimas šiame skyriuje taip pat reikalauja atitinkamo komentaro, nes jis visuotinai pripažįstamas bendramoksline kategorija. Sistema – tai sutvarkyta daugybė elementų, tarpusavyje susijusių ir sudarančių tam tikrą vientisą visumą. Skiriamos trijų rūšių valdymo sistemos: mašinų, žmonių ir mašinų, socialinės (sistemos „žmogus–žmogus“).

Sistemiškumas – objektyvi visų sudėtingų objektų savybė, su kuria tenka susidurti valdymo procese. Ypatingo dėmesio verta sąvoka *socialinė sistema*. Ji apibrėžiama kaip socialinės realybės struktūrinis elementas, tam tikras vientisas darinys, kurio svarbiausi elementai yra žmonės, jų ryšiai ir sąveika. Tai žmonių, kartu vykdančių tam tikrą programą arba tikslą ir veikiančių atitinkamų normų, procedūrų ir taisyklių pagrindu, susivienijimas. Kitaip nei bendras terminas *sistema*, socialinė sistema pasižymi tik jai būdingais požymiais: ją sudarančių elementų statuso hierarchija, savivaldos mechanizmų sistemoje buvimu, valdymo subjekto ir objekto sąmoningumu, vertybių sistema, formaliais bei neformaliais santykiais ir pan.

Taigi apie valdymo sistemą galima kalbėti kaip apie darinį (reiškinį), susidedantį iš šių pagrindinių elementų: valdymo subjekto (tas, kuris daro poveikį), valdymo objekto (kuriam daromas valdingas poveikis), tiesioginio ryšio (valdymo objekto iš valdymo subjekto gaunama informacija); grįžtamojo ryšio (valdymo subjekto iš valdymo objekto gaunama informacija); valdymo ciklo (nuolat pasikartojantys veiksmai) ir valdymo funkcijų (tam tikros valdymo veiklos kryptys).

3.1.3.1. Valdymo subjektas ir valdymo objektas

Pagrindiniai socialinių valdymo reiškinių atstovai ir dalyviai yra žmonės – valdymo subjektai ir objektai, sąveikaujantys įvairaus dydžio konkrečiose bendrystėse. Valdymo subjektas – tai organinė struktūrinė – funkcinė dalis, sudaranti socialinę valdymo sistemą, tai individas arba žmonių grupė (kolegiali valdymo institucija), kuriai suteikti valdingi įgaliojimai priimti valdymo sprendimus, daryti valinį, intelektualinį ir moralinį

poveikį valdymo objektui. Jis vykdo pagrindines socialines funkcijas, tarp jų ir tikslų nustatymo generatoriaus, valdymo koncepcijos rengėjo ir jos materializacijos proceso organizatoriaus ir kt. Valdymo subjekto socialinis statusas hierarchinėje struktūroje ir apskritai valdymo sistemoje nustatomas pagal valdymo objekto platumo mastą ir reikšmingumą. Kitaip nei valdymo subjektas, valdymo objektas – tai ta sistemos dalis, kuri materializuoja valdymo tikslus, vykdo valdymo sprendimus, galiausiai užtikrina konkrečios valdymo sistemos socialinės misijos įgyvendinimą.

Kai kurie autoriai teigia, kad bet kokią valdymo sistemą sudaro dvi posistemės: valdančioji (valdymo subjektas) ir valdomoji (valdymo objektas). Kitaip sakant, jų darbuose vartojamos sąvokos *valdančioji posistemė* ir *valdomoji posistemė* atitinkamai yra tapatinamos su svarbiausiais valdymo sistemos elementais, t. y. reiškia valdymo subjektą ir valdymo objektą.

Valdymo procese susiklosto tam tikri valdymo subjekto ir objekto informaciniai ryšiai. Kitaip sakant, valdymas tiesiogiai susijęs su informacija. Kad sistema veiktų sklandžiai, ji privalo sugebėti priimti, analizuoti, apibendrinti, saugoti, perdirbti, perduoti informaciją. Ryšys tarp valdymo sistemos visumos komponentų užmezgamas ir tie komponentai susiejami į darnią visumą per informacinius tarpusavio veiksmus, taip pat per sistemos tarpusavio ryšius su supančia aplinka perduodant žinias apie supančią aplinką ir apie pačią sistemą. Informacija perduodama signalais. Signalai turi ir valdymo elementų, o tai verčia sistemą persitvarkyti siekiant atlikti atitinkamus veiksmus. Dėl informacinio poveikio netgi mažutė energijos dalelė, esanti signale, dažnai inspiruoja daug didesnės energijos atsiradimą. Į informaciją sistema reaguoja pasirinktinai, t. y. reaguoja tik į tam tikrus signalus, kurie su ta sistema susiję ir yra jai aktualūs.

Valdymo subjekto informacijos perdavimą valdymo objektui visuotinai priimta vadinti tiesioginiu ryšiu, o informacijos gavimą iš valdymo objekto apie jo būseną – grįžtamuoju ryšiu. Informacija, gaunama grįžtamuoju ryšiu, atspindi ne tik valdymo objekto būseną ir jo parametrus, bet ir jo pasikeitimus dėl valdymo subjekto daromo valdingo poveikio valdymo objektui. Taigi esminis valdymo požymis yra grįžtamasis ryšys, t. y. tikslo, komandos ir veiksmų rezultato apskaitos mechanizmas. Efektyviam valdymui užtikrinti būtina, kad valdymo subjektas gautų informaciją apie objekto būklę, tiesioginio ryšio kanalais perduotos komandos įvykdymą. Būtent dėl grįžtamojo ryšio sistemoje susidaro uždara informacijos kanalų grandinė, sistema tampa organiškai vienalytė, sugebanti atsilaikyti prieš ją supančios aplinkos pokyčius. Informacija, gaunama grįž-

tamojo ryšio kanalais, suteikia galimybę valdančiajam atitinkamai derinti valdymo veiksmus sistemoje, pateikti naujas bei tobulinti senas komandas ir t. t.

3.1.3.2. Valdymo ciklas

Valdymo procesas sudaro uždarą ratą – vadinamąjį valdymo ciklą. Jo pradžia – tikslas (valdymo tikslas – pageidaujama, įmanoma ir būtina sistemos būsena, kuri turi būti pasiekta; valdymo tikslų nustatymas – tai pradinis ir pagrindinis valdymo proceso etapas), išreikštas norimais pasiekti rezultatais, o pabaiga – faktiškai gauti rezultatai. Valdymo ciklas gali būti apibrėžiamas kaip visuma tarpusavyje susijusių, logiškai nulemtų valdymo stadijų, kurias apibūdina atitinkami uždaviniai ir dalyvių sudėtis arba tarpusavyje sąlygotų reiškinių, procesų, sudarančių tam tikrą valdymo veiklos laikotarpį, visuma, kurio metu pasiekiamas norimas rezultatas. Norint pasiekti tikslą būtina tikslą sukonkretinti, žinoti sąlygas, kuriomis bus siekiama tikslo, turėti veiksmų planą bei numatyti būdus jam pasiekti, turėti priemones, reikalingas numatytų veiksmų planui įgyvendinti bei tuos veiksmus reguliuoti atsižvelgiant į kintančias sąlygas. Šie reikalavimai valdymo procese yra įgyvendinami atitinkamais etapais. Kitaip sakant, valdymo procesas vykdomas tam tikra seka. Jis yra ciklinio pobūdžio ir susideda iš keleto stadijų. Svarbiausios valdymo proceso (ciklo) stadijos yra šios:

1) valdymo situacijos analizė (šiame etape nustatomos problemos, kurios trukdo įgyvendinti tikslus, konstatuojamos valdymo sistemos silpnybės ir stiprybės);
2) valdymo sprendimo parengimas ir priėmimas (valdymo sprendimas suprantamas kaip valdymo institucijos arba atitinkamo vadovo (valdymo subjekto) rašytinis arba žodinis aktas, kuriame nustatomas valdymo objekto bendras tikslas ir tarpiniai uždaviniai šiam tikslui pasiekti, nurodomos priemonės, būdai ir terminai konkretiems uždaviniams įgyvendinti);
3) darbo organizavimas ir koordinavimas įgyvendinant sprendimą (šios stadijos esmė – sukurti organizacinių santykių (ryšių) tinklą, kuris užtikrintų valdomos sistemos vientisumą, efektyviausius jos komponentų tarpusavio santykius (sąveiką), racionalius koordinacijos ir subordinacijos tarp jų santykius);
4) sprendimo vykdymo kontrolė ir apskaita (tai valdymo sprendimo vykdymo eigos kontrolė. Kontrolė laikoma valdymo efektyvumo už-

tikrinimo būtina sąlyga ir pagrindiniu veiksniu. Kontrolė – tai valdymo sprendimo vykdymo eigos tikrinimo sistema siekiant išvengti nukrypimų nuo valdymo sprendimo nustatytų reikalavimų ir galimų trūkumų šalinimas).

5) rezultatų vertinimas, korektyvų (pataisų) pateikimas (šios stadijos tikslas – apibendrinti ir įvertinti gautus rezultatus, išsiaiškinti valdymo sprendimų įgyvendinimo procese iškilusius nesklandumus, nustatyti efektyviausiu būdu atitinkamai valdymo sistemai funkcionuoti trukdančias priežastis bei numatyti jų sprendimo racionalius būdus).

3.1.3.3. Valdymo funkcijos

Pagal stadijų esmę valdymo ciklas skirstomas į valdymo funkcijas. Jau nuo XIX šimtmečio pabaigos teigiama, kad valdymas kaip procesas apima keletą funkcijų: planavimą, organizavimą, vadovavimą ir kontrolę, kurios įgyvendinamos šios veiklos rūšimi. Šis požiūris, nors iki šiol buvo kruopščiai tyrinėjamas ir kritikuojamas, vis dar visuotinai naudotinas. Šias valdymo funkcijas plačiai nagrinėja mokslinė ir mokomoji literatūra. Valdymo funkcijos – tai tipiškiausios, vienarūšės ir tiksliai išreikštos valdančiojo subjekto veiklos kryptys, atitinkančios valdymo turinį ir padedančios pasiekti pagrindinius valdomojo poveikio tikslus.

Pirmoji valdymo kaip veiklos tradicinė funkcija – planavimas apibrėžiamas kaip tikslų formulavimo bei jiems įgyvendinti tinkamos veiksmų eigos nustatymo procesas. Jis reiškia, kad vadovai apgalvoja savo tikslus bei veiksmus iš anksto. Visi jų atliekami veiksmai pagrįsti kokia nors taisykle, planu ar logika, o ne įgyvendinami spontaniškai. Planai yra gairės, kuriomis vadovaudamasi: 1) organizacija gauna būtinus išteklius tikslams pasiekti ir jais disponuoja; 2) organizacijos nariai veikia pagal nubrėžtus tikslus ir procedūras; 3) artėjimas pasirinktų tikslų link yra valdomas ir vertinamas, kad būtų galima laiku imtis priemonių, pataisyti padėtį, jei prie pasirinkto tikslo artėjama nepatenkinamai.

Pirmasis planavimo žingsnis yra tikslų formulavimas. Vėliau nustatomi kiekvieno tos organizacijos smulkesnio vieneto – departamento, skyriaus ir pan. – tikslai. Nustačius tikslus kuriamos programos jiems pasiekti. Formuluodamas tikslus ir kurdamas programas pagrindinis organizacijos vadovas atsižvelgia į galimybę juos realiai įgyvendinti ir į tai, ar jie bus priimtini kitiems organizacijos vadovams ir darbuotojams. Planavimas nėra vienkartinis veiksmas, kurio pradžia ir pabaiga aiški. Tai ne-

nutrūkstamas procesas, atspindintis supančios aplinkos pokyčius bei prisitaikymą prie jų.

Organizavimas – tai dviejų ar daugiau žmonių įtraukimas dirbti kartu tam tikroje struktūroje siekiant konkretaus tikslo ar tikslų visumos. Skirtingi organizacijų tikslai reikalauja ir skirtingų struktūrų. Vadovai turi derinti jos struktūrą prie organizacijos tikslų ir išteklių. Šis procesas dar vadinamas organizaciniu projektavimu.

Vadovavimas – tai grupės arba visos organizacijos narių veiklos nukreipimas, įtakos darymas siekiant atlikti organizacijai pavestas užduotis. Vadovavimas glaudžiai sieja vadovą su visais kitais jo vadovaujamoje organizacijoje dirbančiais žmonėmis. Jie privalo įtikinti kitus telktis ir kartu siekti rezultatų, aiškėjančių iš planavimo bei organizavimo etapų. Sudarydami tinkamą aplinką vadovai padeda darbuotojams siekti geriausių rezultatų.

Kontrolė suprantama kaip procesas, užtikrinantis, kad reali veikla atitiktų planuojamą. Ši funkcija susideda iš keturių pagrindinių elementų: atliekamo darbo standartų nustatymo; darbo vertinimo; jo palyginimo su nustatytais standartais ir, jei nustatoma nukrypimų nuo standartų, pasirinktų veiksmų keitimo. Kontrolės funkcija padeda organizacijai siekti užsibrėžtų tikslų. Vadovai turi kontrolei skirti reikiamą dėmesį, nes ilgainiui organizuotų santykių rezultatai ne visada susiklosto kaip planuota[85].

N. V. Makareiko valdymo funkcijas skirsto į tris grupes. Atsižvelgiant į poveikio turinį ir pobūdį skiriamos šios valdymo funkcijos: bendros (būdingos visoms valdymo sistemoms), specialios (būdingos atskiroms valdymo sistemoms, pvz., Valstybės saugumo departamentas: atlieka žvalgybą ir kontržvalgybą; tiria, analizuoja ir prognozuoja visuomeninius politinius bei ekonominius procesus, susijusius su valstybės saugumu; kovoja su terorizmu, keliančiu grėsmę valstybės saugumui[86], ir kt.) ir užtikrinančios (sudaro sąlygas įgyvendinti bendras ir specialias funkcijas, pvz.: materialinė-techninė priežiūra, personalo politika, finansų planavimas ir kt.). Pagal poveikio kryptį skiriamos vidinės ir išorinės funkcijos. Atsižvelgiant į poveikio laiką (trukmę) valdymo funkcijos skirstomos į nuolatines ir laikinas. Minėtas autorius skiria šias bendras valdymo funkci-

[85] Stoner James A. F., Freeman Edward R., Gilbert Daniel R. Jr. Vadyba. – Kaunas: Poligrafija ir informatika, 1999. P. 10–11.

[86] Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento įstatymas // Valstybės žinios. 1994 m. vasario 9 d. Nr. 11. Publikacijos Nr. 163.

jas: informacinis aprūpinimas (užtikrinimas) – reikalingos (būtinos) informacijos vykdyti valdymo veiklą rinkimas, gavimas, kaupimas, apdorojimas, analizė ir saugojimas; prognozavimas – įvykių arba procesų raidos ateityje numatymas; modeliavimas – tam tikrų valdymo santykių pavyzdžio (modelio) sukūrimas numatytiems valdymo uždaviniams ateityje spręsti; planavimas – krypčių, tempų, kiekybinių ir kokybinių valdymo sistemos procesų vystymosi rodiklių nustatymas; organizavimas – valdymo sistemos kūrimas, jos principų, subjektinės sudėties nustatymas, privedimas į parengties būklę; koordinavimas – įvairių valdymo santykių subjektų bendros veiklos suderinimas iškeltiems valdymo tikslams ir uždaviniams pasiekti; tvarkomoji – operatyvus valdymo santykių reguliavimas, nurodymų vykdytojams davimas; kontrolė – faktinis valdymo sistemos būklės atitikimo arba nukrypimo nuo numatytų parametrų nustatymas; apskaita – informacijos apie valdymo sistemos būklės rezultatus, išreikštus kiekybiniais rodikliais, fiksavimas[87].

Kai kurie valdymo teorijos autoriai išskiria ir kitas valdymo funkcijas – prognozavimą (situacijos neapibrėžtumo mažinimas, galimų objekto būsenų ateityje numatymas); koordinavimą (įvairių valdymo procese dalyvaujančių dalyvių suderintų veiksmų užtikrinimas); reguliavimą (valdymo subjekto ir objekto sąveikos režimo nustatymas); tvarkomąją (valdymo tikslų ir uždavinių pasiekimas, veiklos režimo nustatymas, valdomų objektų elgesio reguliavimas, įsakymų, nurodymų ir pan. davimas).

3.1.4. Valdymo požymiai

Valdymui, kaip ir bet kokiam kitam reiškiniui, būdingi tam tikri požymiai, pagal kuriuos jį galima atriboti nuo kitų. Nors valdymo rūšių įvairovė didžiulė, galima išskirti esminius valdymo požymius. Objektyvių ir subjektyvių organizacinių veiksnių sąveika sukuria vieną ar kitą skirtingo dydžio sistemą. Pavyzdžiui, visuomenė kaip sistema, kad gyvuotų, sudaro visuomenės valdymo sistemą – valstybę ir atitinkamą jos aparatą. Tą patį galima pasakyti ir apie įvairias darbo bei kitas organizacijas[88]. Iš

[87] Макарейко Н. В. Административное право. Пособие для сдачи экзамена, 3-е издание, переработанное и дополненое. – Москва: издателъство «Юрайт», 2005. С. 11–12.

[88] Šią sąvoką gana dažnai vartoja įvairių mokslų teorijos, ji taip pat vartojama praktikoje ir teisės aktuose. Tai daugiau bendro pobūdžio terminas, kuris gali būti vartojamas tiek viešųjų, tiek ir privačių struktūrų prasme. Organizacija – tai grupė žmonių, kurių veikla

čia išplaukia ir pirmas esminis valdymo požymis – *savivaldos ir saviorganizacijos mechanizmo buvimas socialinėse sistemose.* Būtent dauguma biologinių ir socialinių sistemų valdomos savivaldos būdu. Tačiau taip pat yra daug žmonijos sukurtų socialinių ir techninių sistemų, kurioms savivalda nebūdinga, t. y. jos nevaldomos savivaldos būdu (pvz., teisė, automobilis ir kt.).

Pradinis ir vienas iš svarbiausių valdymo požymių yra *numatyti tikslus*, t. y. aplenkti tikrovę, išeiti už jos ribų į pageidaujamą ateitį. Kokiu mastu pavyksta įgyvendinti užsibrėžtus tikslus, priklauso nuo daugelio veiksnių: nuo tikslo realumo, turimų išteklių, vykdytojų įgyvendinamų tikslų suvokimo ir pan. Organizacinis tikslo potencialas tuo didesnis, kuo platesnio žmonių rato interesus ir poreikius jis apima. Svarbu ir tai, kokiomis priemonėmis užtikrinamas tikslo siekimas: asmeniniu pavyzdžiu, žmonių patirtimi ir pan.

Dar vienas valdymo požymis – organinis ryšys, *valdymo subjekto ir objekto sąveika,* buvimas vykdytojų, kurie materializuoja valdymo tikslus, koncepciją, principus ir strategiją. Šis požymis liudija valdymo rezultatų

koordinuojama, kad būtų pasiekti bendri tikslai. Pagal šį apibrėžimą du žmonės – tai jau organizacija.

Skiriamos formalios ir neformalios, taip pat paprastos ir sudėtingos organizacijos. Formali organizacija suprantama kaip sistema, kurios pagrindą sudaro tikslingumo principas, sąmoningas užsibrėžto tikslo siekimas. Joje numatyti tik tarnybiniai individų ryšiai. Tai suponuoja stabilią struktūrą, hierarchiją ir kiekvieno organizacijos nario griežtai apibrėžtą vietą organizacijoje.

Formali organizacija sudaroma atsižvelgiant į vadovų valią, o neformali organizacija yra spontaniškai, stichiškai susiklosčiusių socialinių ryšių, normų ir veiksmų sistema. Joje žmonių bendravimo pagrindas – ne vadovybės nurodymai, o ilgesni ar trumpesni tarpusavio ryšiai. Tokia organizacija neturi bendrų tikslų. Jos pagrindinės funkcijos yra: komunikavimas, individų saviveiklos palaikymas, savigarbos, nepriklausomybės stiprinimas ir pan. Neformalios organizacijos skirstomos į grupes: 1) prosocialias, t. y. socialiai teigiamas, turinčias pozityvų kryptingumą; 2) asocialias, t. y. grupes, kurios yra nuošalyje nuo socialinių problemų; 3) antisocialias, paprastai keliančias visuomenės nerimą, o valstybės ir formalių organizacijų vadovams – galvos skausmą.

Be formalių ir neformalių, dar yra paprastos ir sudėtingos organizacijos. Paprastos organizacijos, ypač verslo srityje, sudaromos savininko ir šiam pavaldžios. Jos nedidelės ir turi vieną arba keletą tarpusavyje susijusių tikslų. Didėdamos paprastos organizacijos tampa sudėtingos, turinčios nemažai tarpusavyje susijusių tikslų. O sudėtingos organizacijos sudarytos iš daugelio savarankiškų padalinių (cecho – gamykloje, fakultetų ir institutų – universitete, departamentų ir skyrių – ministerijoje ir t. t.). Tik koordinuodama pastangas ir kiekvienam iš padalinių pasiekus tikslą organizacija įgyvendina pagrindinį savo socialinį uždavinį – patenkina įvairius visuomenės poreikius.

ir valdymo subjekto priklausomybę nuo darbo kokybės ir darbuotojų elgesio organizacinį nukreipimą, todėl įpareigoja būti dėmesingam santykiams – darbo valdymo dalykui – tarp asmenybės ir valdymo sistemos, taip pat tai, kiek suderintas asmenybės ir organizacijos (sistemos) tarpusavio lūkesčių įgyvendinimo mechanizmas.

Individų organizacinė elgsena, kad geriau atitiktų sistemos lūkesčius, kuria normas, taisykles, kultūringo elgesio pavyzdžius, kurie taip pat laikomi esminiais valdymo požymiais. Dėl to su visais darbuotojais atliekamas aiškinamasis, švietiamasis ir auklėjamasis darbas.

Svarbiu valdymo požymiu pripažįstama *valdžia*. Skiriami asmeninai ir organizaciniai (formalūs) valdžios pagrindai. Socialinė valdymo esmė pasireiškia valdingų įgaliojimų įgyvendinimo tikslais ir metodais. Iš čia ir valdymo stilių skirtumai. Priklausomai nuo to, kokie valdžios pagrindai vyrauja vadovui kasdien bendraujant su pavaldiniais, pasireiškia jo autoritetingumas, pasitikėjimo laipsnis ir vykdytojų pasirengimas sąveikauti su vadovu.

Ilgaamžė valdymo praktika atrinko ir suformulavo dar vieną valdymo požymį, t. y. *hierarchiją valdymo sistemoje*, subordinacijos santykius, valdžios ir pavaldumo, laisvės ir priklausomybės, valdymo lygių sąsajų ir daugumą kitų problemų, susijusių su valdymo subjekto ir objekto tarpusavio sąveika.

Valdymui būdingas ir toks požymis kaip *vadovo teisė priimti valdymo sprendimus*, prisiimti asmeninę atsakomybę už priimtų sprendimų kokybę ir negiamas pasekmes. Šio principo socialiai reikšmingas rezultatas yra tvarkos valdymo sistemoje užtikrinimas ir jos pažangus vystymasis.

Valdymo rezultatai ir pasekmės – tai dar vienas svarbus šios specifinės veiklos požymis. Valdymo kokybė ir rezultatai atspindi vadybininko profesijos esmę ir socialinę reikšmę, valdymo aparato darbuotojų profesionalumą, jų socialinės atsakomybės suvokimą. Žmonių gyvenimo kokybė ir lygis tiesiogiai priklauso nuo valdymo kokybės, todėl jie paprastai neabejingi tam, kas valdo ir kaip valdoma[89].

Panašius valdymo požymius skiria ir kiti teoretikai. Pavyzdžiui, J. N. Starilovas nurodo, kad bet kokiam valdymo procesui būdingi šie požymiai: 1) darnios sistemos sudarymo ir funkcionavimo būtinybė; 2) kryptingas (tikslingas) poveikis sistemai, kurio rezultatas yra santykių

[89] Государственное управление. Том I / Под редакцией В. А. Козбаненко. Учебник. – Москва: издателъство «СТАТУТ», 2002. С.16–18.

ir ryšių, gebančių įgyvendinti iškeltus uždavinius, sureguliavimas; 3) valdymo subjekto ir objekto kaip tiesioginių valdymo dalyvių buvimas; 4) informacija kaip svarbiausia jungiamoji valdymo dalyvių grandis; 5) hierarchija valdymo struktūroje (elementai, posistemės, sritys, šakos); 6) įvairių valdymo objekto pavaldumo formų naudojimas valdymo subjektui, kurios pasireiškia įvairių valdymo būdų, metodų ir priemonių naudojimu[90]. N. V. Makareiko teigia, kad valdymo požymiai yra: 1) privaloma vientisos organizuotos sistemos kokybė; 2) būtinų elementų – valdymo subjekto ir valdymo objekto – buvimas; 3) aiškus kryptingumas, iškeltų uždavinių pasiekimas; 4) veikia svarbiausių elementų tarpusavio sąveikos interesais; 5) užtikrinama tam tikrų priemonių sistema[91].

3.1.5. Valdymo rūšys

Mokslinėje literatūroje valdymas skirstomas į rūšis remiantis įvairiais pagrindais. Pagal visuomeninės veiklos sritį skiriamas: bendras visuomenės valdymas, ekonomikos valdymas, socialinis valdymas, dvasinis ideologinis valdymas; pagal visuomeninių santykių struktūrą: visuomenės ekonominės ir atitinkamai politinės, socialinės ir dvasinės raidos valdymas; pagal valdymo objektą: ekonomikos (ūkio) valdymas, socialinis politinis valdymas, dvasinio gyvenimo valdymas; pagal valdymo apimamų visuomeninių reiškinių pobūdį ir apimtį: visuomenės valdymas, valstybės valdymas, tam tikrų ūkio šakų valdymas, įmonių, įstaigų ir kitų organizacijų valdymas. Kaip valdymo rūšys taip pat išskiriamas planinis, teritorinis, tarpšakinis, strateginis, programinis tikslinis ir kt. valdymas.

Tradiciškai skiriamos šios valdymo rūšys: mechaninis, techninis valdymas (technikos, mašinų, technologinių procesų valdymas); biologinis valdymas (procesų gyvuose organizmuose valdymas); socialinis valdymas (žmonių, organizacijų ir kitų procesų, vykstančių visuomenėje, valdymas). Kiekviena anksčiau minėta valdymo rūšis skiriasi savo paskirtimi, specifiniais ypatumais, atliekamų valdymo funkcijų ir operacijų intensyvumu.

[90] Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. Том первый. – Москва: издателъство «НОРМА», 2002. С. 140.

[91] Макарейко Н. В. Административное право. Пособие для сдачи экзамена. 3-е издание, переработанное и дополненое. – Москва: издателъство «Юрайт», 2005. С. 9.

3.2. SOCIALINIS VALDYMAS

3.2.1. Socialinio valdymo sąvoka ir požymiai

Visuomenės gyvenimas toks sudėtingas ir įvairiapusiškas, kad joje kylantiems uždaviniams įgyvendinti būtina atitinkamai sureguliuoti ir suderinti žmonių bei jų susivienijimų veiksmus. Bet kokia bendra žmonių veikla, įgyvendinama didesniu ar mažesniu mastu, turi būti valdoma. Šis valdymas, visuomenės vadinamas socialiniu valdymu, yra viena iš valdymo rūšių. Socialinis valdymas – tai viena iš bendrų valdymo formų, tai socialinių procesų žmonių visuomenėje valdymas[92].

Taigi valdymą kaip poveikį socialiniams procesams, kolektyvams, organizacijoms priimta vadinti socialiniu valdymu. Sąvoka *socialinis valdymas* gali būti apibrėžiama siaurąja ir plačiąja prasme. Siaurąja prasme socialinis valdymas suvokiamas kaip poveikio socialiniams santykiams, siekiant iškeltų tikslų, procesas. Plačiąja prasme socialinis valdymas suprantamas kaip žmonių veiklos sritis. Socialinio valdymo kaip reiškinio reikalingumą (neišvengiamumą) pirmiausia lemia darbo žmonių grupėse, stambiuose kolektyvuose, valstybės mastu paskirstymo faktas, taip pat jo kooperavimo būtinumas. Taigi kaip bendras darbas sudaro bet kokios visuomenės pagrindą, taip ir socialinis valdymas laikomas būtinu bendro darbo, visuomenės egzistavimo ir raidos elementu.

Socialinėse sistemose valdymo subjekto poveikis objektui nebūna stichiškas, atsitiktinis, nesąmoningas. Priešingai, siekiama maksimalaus griežtumo, ekonomiškumo, tikslingumo ir nuoseklumo. Pažymėtina, kad kiekvienam poveikiui visuomenėje būdingas sąmoningas socialinis pobūdis.

Socialinis valdymas, kaip ypatingas valdymo būdas, yra vienų žmonių daroma įtaka kitiems dažniausiai per informaciją, siekiant sutvarkyti socialiai svarbius procesus, kad būtų užtikrintas socialinių sistemų stabilumas ir raida. Būtina paminėti keletą socialiniam valdymui svarbiausių bruožų, kurie leidžia jį atriboti nuo kitų reiškinių:

1. Socialinis valdymas – tai *vadovavimas žmonėms* (atskiriems individams, grupėms, visuomenei), kuris laikomas ypatingu žmonių tarpusavio bendravimo tipu. Žmogus – visuomeninė būtybė, negalinti egzistuoti be visuomenės. Svarbiausia žmonijos būties ypatybė yra

[92] Административное право Российской Федерации / Ответственный ред. Н. Ю. Хамачева. – Москва: издательство «Юристь», 2005. С. 14.

bendra žmonių veikla įvairiose visuomenės gyvenimo srityse. Susivienijimas – svarbi kovos dėl egzistavimo priemonė. Žmonių kolektyvas neišvengiamai įgauna nustatytos organizacijos formą, kad būtų galima koordinuoti ir nukreipti veiksmus norima kryptimi, reguliuoti jų narių tarpusavio santykius, sutelkti juos bendram tikslui pasiekti.

Socialinis valdymas gali būti suvokiamas ne tik kaip vadovavimas žmonėms (šaukimas į karinę tarnybą, priėmimas į aukštąsias mokyklas ir pan.), bet dažniausiai jis traktuojamas kaip poveikio daiktams priemonė, priemonė, užtikrinanti darnią žmonių veiklą gamybos, transportavimo, materialinių gėrybių paskirstymo procese ir pan. Valdymo subjektas daro įtaką visuomeniniams santykiams, daiktams per žmonių valią ir sąmonę.

Socialinio valdymo objektu laikomas žmonių elgesys. Jis pirmiausia kyla ten, kur egzistuoja bendra žmonių veikla, kad ta veikla būtų reguliuojama, derinama ir nukreipiama pageidaujamam tikslui pasiekti.

2. Žmogaus veiksmai yra sąmoningo, tikslingo ir valinio pobūdžio. Valia – reguliuojančioji sąmonės pusė, nukreipianti žmogaus veiklą ta linkme, kuri padėtų pasiekti jai keliamus tikslus.

   Bendra būtis lemia veiksmų vienybę, tvarką, dėl to būtina suderinti skirtingų žmonių valią. Negali būti veiksmų vienybės ten, kur nėra bendrų tikslų, valios pastangų. Valios vienybė – būtina sąlyga derinant žmonių veiksmus. Todėl svarbus socialinio valdymo požymis yra tas, kad socialinis valdymas įgyvendinamas *poveikio žmonių valiai būdu*.

   Sugebėjimas užtikrinti pranašumą, vienų žmonių valios dominavimą kitų žmonių valios atžvilgiu, sugebėjimas palenkti kitų valią vadinamas valdžia. Valdžia – tai vertikali, hierarchinė veiksmų koordinacija, svarbiausia, būtina valdymo priemonė, užtikrinanti valios suderinamumą, vadinasi, ir skirtingų žmonių veiksmus.

3. Aukštas valdomųjų, kurie sugeba organizuotis patys, *autonomiškumo, savarankiškumo, valios laisvės* lygis. Socialinio valdymo objektai – žmonės, kolektyvai, tautos – turi valią ir mąstymą, sugeba analizuoti supančią aplinką, rinktis tam tikrus veiklos variantus. Žmonių poreikių, interesų, skonių, polinkių įvairovė didžiulė, kiekvienas žmogus turi savitą proto sandarą, gyvenimišką patirtį, pasižymi mąstymo ir išgyvenimų ypatumais. Paprastai žmogaus elgesys negali būti griežtai determinuotas, jis yra tikimybinio pobūdžio.

Socialinėse sistemose įmanomas ne tik valdymo subjektų ir objektų tam tikras susijungimas, bet ir jų pasikeitimas vietomis bei socialiniais vaidmenimis.

Žmogus labai įvairialypis, individualus, jis yra įvairiausių visuomeninių santykių dalyvis, atlieka įvairius socialinius vaidmenis, valdo techninius įrenginius, o tam tikrais atvejais – ir žmones. Sąmoningas ir tikslingas valdymas neįstengia aprėpti visų žmogaus veiklos formų, o svarbiausia – toks valdymo maksimalizavimas padarytų didelę žalą, sukaustytų visuomenę, sutrikdytų asmenybės raidą. Visuomenėje valdymas derinamas su didesniu arba mažesniu valdymo objektų savarankiškumu bei autonomija. Be abejo, įvairių žmonių (kariškių ir civilių, vaikų ir suaugusiųjų) savarankiškumo laipsnis nevienodas, be to, tam įtaką daro ir klasinė visuomenės struktūra. Tačiau nė vienam valdžios subjektui nepavyko ir nepavyks daryti įtaką visai žmogaus veiklai.

4. Žmonių valdymas vykdomas *sąmoningai*. Šiame procese sukuriami idealūs tikslai ir jų įgyvendinimo programos, sąmoningai kuriami programų vykdymo būdai (institucijos, ryšių sistemos ir t. t.).
5. Labai svarbu ir tai, kad žmonija išmoko kaupti ir saugoti informaciją ne individe, o perdavinėti ją socialinio auklėjimo būdu. Žmonės sukūrė specialius būdus, kuriais jie įtvirtina, saugo ir perduoda kartų patirtį, individualią patirtį paverčia kolektyvine, sukuria techninius įrenginius informacijai greitai perduoti dideliais atstumais, jai perdirbti bei valdyti ir t. t. Socialinio valdymo specifika susideda ir iš informacijos surinkimo, apdorojimo ir perdavimo negenetinės, neorganinės sistemos būdu. Dėl to socialinis valdymas apibūdinamas *individualiais įrankiais*, t. y. specialiomis valdymo sistemomis, techninėmis priemonėmis, išskirtiniais ryšio tinklais, „kalbomis“ (kodais).
6. Svarbiu socialinių sistemų požymiu laikomas jos *vientisumas*. Sistema suvokiama kaip vienas socialinės tikrovės elementas. Kartu ją sudaro elementai, kurių tarpusavio ryšiai ir sąveika sureguliuoti bei formalizuoti. Vientisumas apibūdinamas ne tik požymiais erdvėje, bet pirmiausia stipriais valdymo subjekto ir objekto bei kitų sistemos elementų ryšiais. Sistemos vientisumas išsaugomas iki tol, kol sistemos viduje elementų ryšių energija viršija tų pačių elementų su kitų sistemų elementais ryšių energiją (pvz., darbuotojų kaita organizacijose, emigracija į kitas šalis ir pan.). Sistemą ardo elementų atitolimas nuo sistemos, jų vadovų.

7. Kitas svarbus socialinės sistemos požymis yra jos *sugebėjimas prisitaikyti (adaptacija)*. Turėdama tam tikrą autonomiją kiekviena sistema kartu išlieka priklausoma nuo ją supančios aplinkos, jos kaitos. Todėl valdymo procese būtina užtikrinti išorinę sistemos adaptaciją, o kita vertus – visų elementų vidinę integraciją, atitinkančią supančios aplinkos reikalavimus. Egzistuojant tokiai filosofijai, pagal išgyvenimo dėsnius pasireiškia mikro- ir makrosistemų unikalumas bei savarankiškumas, jų sugebėjimas formuluoti ir įgyvendinti efektyvaus valdymo ir išgyvenimo strategiją.

   Bendrai sistemos elgseną lemia ne tiek jos savybės, kiek struktūros ypatybės, t. y. tai, kaip išdėstyti ir sąveikauja sistemos elementai (statuso ir funkciniai aspektai). Struktūriškumui kaip sistemos savybei ypatingą reikšmę turi elementų sąveika pagal vertikalę. Hierarchinės vertikalės tobulinimas – viena iš svarbiausių visų lygių valdymo sistemų organizacijos problemų.
8. Socialinėms sistemoms būdingas ir toks požymis kaip *saviorganizacija.* Bendra sistemos būklė tiesiogiai priklauso nuo valdymo kokybės, saviorganizacijos gebėjimų (pajėgumo). Kiekviena savybė pasireiškia priešingybių dialektinėje vienybėje – chaoso ir tvarkos, dalies ir visumos, valdymo sistemos elementų saviorganizacijos – suderinimu. Tokia sąveikaujančių priešingybių vienybė užima tam tikrą vietą skirtingo dydžio socialinėse sistemose. Valdymo menas ir profesionalumas pasireiškia sugebėjimu nustatyti optimalius valdymo veiksmus (tikslus, laiką, sprendimus, formas, metodus, stilių, kultūrą) tarp minėtų poliškumų (priešingybių), atsižvelgiant į konkrečios valdymo sistemos rūšį bei būklę[93].

Apibūdindamas socialinį valdymą N. V. Makareiko išskiria šiuos bendrus jo požymius: 1) egzistuoja ten, kur tam tikrą reikšmę turi žmonių ir jų bendrysčių bendra veikla; 2) užtikrina organizuotą poveikį bendrai dalyvių veiklai; 3) nukreiptas į apibrėžtą valdymo tikslo pasiekimą; 4) pasižymi valdymo subjekto ir objekto buvimu; 5) valdymo subjektui suteikti atitinkami valdingi ištekliai; 6) valdymo objektas pavaldus subjektui, kurio sąmoningas – valinis elgesys turi keistis pagal subjekto nurodymus; 7) įgyvendinamas pagal nustatytą mechanizmą. V. J. Nasonovas, V. A. Konišinas, K. S. Petrovas ir V. M. Redkousas pažymi, kad socialinis valdy-

[93] Государственное управление. Том I / Под редакцией В. А. Козбаненко. Учебник. – Москва: издателъство «СТАТУТ», 2002. С. 24–25.

mas suprantamas kaip visuma santykių, kylančių tarp valdymo subjekto (tas, kas valdo) ir valdymo objekto (tas, kieno elgesys valdomas), tiesioginio ir grįžtamojo ryšio, kuriais įgyvendinamos informacijos rinkimo ir apdorojimo, prognozavimo, planavimo, organizavimo, koordinavimo ir tarpusavio sąveikos, apskaitos ir kontrolės funkcijos, egzistavimu. Pagrindinis socialinio valdymo tikslas – sureguliuoti (sutvarkyti) bendrą žmonių veiklą, nukreipti ją teigiamiems, kūrybiniams, visuomenei reikšmingiems tikslams pasiekti[94].

A. P. Aliochinas, A. A. Karmolickis ir J. M. Kozlovas skiria šiuos kaip esminę reikšmę turinčius socialinio valdymo požymius:

Pirma, socialinis valdymas susiklosto tik ten, kur pasireiškia bendra žmonių veikla. Pati savaime tokio pobūdžio veikla (gamybinė ir kitokia) dar nepajėgi užtikrinti būtiną jos dalyvių tarpusavio sąveiką, nepertraukiamą ir efektyvų jiems iškeltų uždavinių įgyvendinimą, pasiekti bendrus tikslus. Valdymas suburia žmones būtent užsiimti bendra veikla į atitinkamus kolektyvus ir organizaciškai juos įformina.

Antra, socialinio valdymo pagrindinė paskirtis – daryti organizuotą poveikį bendros veiklos dalyviams, suteikiantį žmonių sąveikai organizuotumą. Taip užtikrinama bendros veiklos dalyvių individualių veiksmų darna, vykdomos bendros funkcijos, būtinos tokiai veiklai reguliuoti ir tiesiogiai išplaukiančios (kylančios) iš jos prigimties (pvz., planavimas, koordinavimas, kontrolė ir kt.).

Trečia, socialinis valdymas, kaip pagrindinis poveikis objektui, nukreiptas į bendros veiklos dalyvių elgesį (veiksmus), jų tarpusavio santykius. Tai sąmoningo valinio pobūdžio kategorija, kuri apima vadovavimą žmonių elgesiui.

Ketvirta, socialinis valdymas, kaip žmonių elgesio reguliatorius, šį tikslą pasiekia per visuomeninius ryšius, kurie pagal savo esmę vadinami valdymo santykiais. Jie atsiranda (kyla) pirmiausia tarp subjekto ir objekto dėl socialinio valdymo praktinio įgyvendinimo.

Penkta, socialinis valdymas pagrįstas atitinkamos žmonių – valdymo santykių dalyvių – valios subordinacija. Prioritetinė yra valdančiųjų, o ne valdomųjų valia. Iš čia socialinio valdymo valdingumas, reiškiantis, kad valdymo subjektas formuoja ir įgyvendina viešpataujančią valią, o valdymo objektas jai paklūsta. Taip pasireiškia socialinio valdymo valdingas –

[94] Административное право Российской Федерации. Учебник для студентов средных професионалъных заведений / В. Я. Насонов, В. А. Конышин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – Москва: издателъский центр «Академия», 2003. С. 6.

valinis momentas. Vadinasi, valdžia yra specifinė priemonė, užtikrinanti valdomųjų valios pavaldumą valdančiųjų valiai. Taip vyksta žmonių elgesio valinis reguliavimas, o visuomeninio gyvenimo valstybinės organizacijos sąlygomis užtikrinamas būtinas valstybės valdžios kišimasis į socialinius santykius.

Šešta, socialiniam valdymui reikalingas ypatingas jo įgyvendinimo mechanizmas, kurį įasmenina (įkūnija) valdymo subjektas. Tokį vaidmenį gali atlikti atitinkama grupė žmonių, organizaciškai įforminta kaip tam tikra valdymo institucija arba atskiri, įgalioti asmenys. Jų veikla, turinti specifinę paskirtį bei ypatingas išraiškos formas, ir vadinama valdymu[95].

3.2.2. Socialinio valdymo sistema

Socialinę sistemą sudaro tarpusavyje komunikuojantys žmonės. Taigi socialinė sistema pirmiausia nagrinėjama kaip sudėtingas įvairiai sąveikaujančių žmogiškųjų santykių kompleksas. Kiekvieną šią sistemą sudaro daug posistemių – didesnių arba mažesnių grupių. Didžiausia socialinė sistema – žmonija, visi pasaulio gyventojai. Konkrečioje organizacijoje socialinę sistemą sudaro visi joje esantys žmonės. Sistemos elementai (žmonės, jų grupės) tarpusavyje yra susiję, tad pasikeitimas vienoje sistemos dalyje daro poveikį visoms kitoms dalims[96].

Kaip jau buvo minėta anksčiau, socialinio valdymo sistema pasižymi didele struktūrinių dalių įvairove. Plačiąja prasme ji gali būti suprantama kaip visuomeninių ryšių organizavimo mechanizmas. Socialinio valdymo uždavinius ir funkcijas vykdo visos valstybės institucijos, nesvarbu, kokia jų konkreti socialinė paskirtis, nevyriausybinės organizacijos ir kiti žmonių susivienijimai. Socialinio valdymo sistemos elementas taip pat yra ir vietos savivaldos (municipalinės) institucijos[97].

Kiekvienos socialinės sistemos atsiradimui įtakos turi objektyvūs ir subjektyvūs veiksniai. Prie objektyvių veiksnių, pavyzdžiui, priskiriami: vi-

[95] Алёхин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Учебник для вузов. 2-е издание, исправленное и дополненое. – Москва: издателъство «Зерцало», 1998. С. 5–6.

[96] Jucevičienė P. Organizacijos elgsena. – Kaunas: Technologija, 1996.

[97] Алёхин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Учебник для вузов. – Москва: издательство «Зерцало», 1998. С. 6.

suomenės, ūkio šakų, konkrečios organizacijos arba atskiro žmogaus reikšmingi poreikiai; įstatymai, nutarimai ir kiti teisės aktai; gamybos lygis; erdvė ir laikas kaip objektyviai veikiantys veiksniai; valdymo principai, tradicijos ir kitos universalijos. Skiriami šie subjektyvūs socialinių sistemų kūrimą lemiantys veiksniai: tikslai; bendros veiklos naudingumas (interesų bendrumas); pasitikėjimas žmonėmis, ypač vadovo vykdytojais; vadovo asmenybė, jo organizaciniai ir kaip lyderio gabumai; iniciatyvumas ir atskiro individo arba grupės žmonių nuovokumas ir kiti. Visuma šių – objektyvių ir subjektyvių – sistemas sudarančių veiksnių sukuria tvirtą funkcinių ryšių, tarpusavio priklausomybės, keitimosi ir vystymosi tinklą, t. y. sukuria sistemą, palaiko ją pusiausvyros būsenos.

Valdymo minties istorija ir valdymo praktika pateikia nemažai pamokančių pavyzdžių apie šiuolaikinių realijų supratimą ir priėmimą. Viena iš seniausių problemų – laisvės ir priklausomybės problema valdymo subjekto ir objekto santykiuose, valdžios ir įgaliojimų centralizavimas bei decentralizavimas valdymo sistemoje. Literatūros šaltiniai rodo, jog dar 1660 m. p. m. e. organizuojant Senovės Egipto valdymą aktyviai buvo svarstomos valdymo centralizacijos problemos, o dar prieš tūkstantį metų, t. y. 2600 m. p. m. e., – priešinga valdymo organizavimo problema – valdymo decentralizacija. Taigi istorija rodo, kad viena iš sudėtingų valdymo sistemų (politinių, ekonominių) žlugimo priežasčių yra nemokėjimas rasti (sukurti) optimalios centro ir periferijos sąveikos.

Organizacijos vadovo darbas su vykdytoju – tai ne tik jo įsakymų ir reikalavimų vykdymas, bet dar ir išaiškinimas valdymo tikslų, priimtų sprendimų prasmės, organizacijos elgesio normų ir socialiai reikšmingų vertybių puoselėjimas bei daug kitų valdymo procedūrų. Tikslingas ir kryptingas, profesionalus vadovo darbas turi reikšmės vykdytojo asmenybės tobulėjimui, didina jo organizacijos reikalingumo suvokimą, motyvuoja vykdytojo profesinį ir socialinį aktyvumą. Taigi vadovo darbo rezultatas (produktas) yra padidėjęs konkrečios valdymo sistemos intelektualinis, moralinis ir organizacinis potencialas.

Bet kokio dydžio valdymo sistemose vadovas yra informacijos priėmimo ir perdavimo centras. Skirtingais kanalais jo gaunama informacija yra nagrinėjama, vertinama, keičiama, adresuojama vykdytojams, materializuojama įvairiomis formomis: įsakymais ir nurodymais, konkrečių problemų ir situacijų sprendimais, strateginiais valdymo tikslais bei principais ir t. t. Kitaip sakant, informacija – taip pat valdymo veiklos dalykas. Valdymo praktikoje jos reikšmę sunku įvertinti, nes informacija vykdo svarbiausią

socialinę funkciją – orientuoja žmonių elgesį, iš esmės lemia jų organizacinę elgseną. Šiuolaikiniame pasaulyje nuolat didėja informacijos poreikis žmonėms įvairiais klausimais. Tačiau vadovai dažnai neįvertina informacijos, kaip valdymui įtaką darančios priemonės, socialinės reikšmės.

Svarbią reikšmę organizacijos veiklai turi ir vadovo požiūris į pavaldinį kaip tikslų pasiekimo priemonę arba kaip į darbo jėgą. Valdymo subjekto ir objekto santykiai yra esminis valdymo sociologijos ir politikos klausimas, nes tai lemia bet kokio lygio vadovo turėjimą ar neturėjimą socialinės bazės, kuri gali įgyvendinti valdymo tikslus. Praktika rodo, kad kai kurie vadovai vienai iš svarbiausių valdymo aksiomų neskiria deramo dėmesio, kiti paprasčiausiai nežino, kaip ji juos įpareigoja. Jos esmė ta, kad valdymo tikslai, vadovų ketinimai įgyvendinami pavaldinių, tiesioginių vykdytojų pastangomis.

Vadovo veiklos sėkmė iš dalies priklauso nuo gebėjimo bendrauti su pavaldiniais, nuo noro suprasti jų veiksmų motyvus. Jei vadovas nesugeba reguliuoti santykių su pavaldiniais, įsigilinti į jų psichologiją, suvokti jų nuotaikų, tai dažnai jo pastangos eina perniek, darbovietėje įsivyrauja nepageidautina atmosfera bei darbo stilius[98].

Žmonių sąveika valdymo sistemoje visada susijusi su bendravimu. Vadovo bendravimo kultūros lygis, pastangos gerinti darbuotojų bendravimo techniką ir metodiką turi įtakos organizacinės kultūros didėjimui, gerina moralinį psichologinį klimatą organizacijoje.

Valdymo procesui svarbią reikšmę turi žmonėms sudarytos veiklos sąlygos (darbo, poilsio, tobulėjimo, tikrumo ateitimi ir kt.). Visi šie parametrai atspindi gyvybiškai svarbius kiekvieno žmogaus poreikius, todėl visada yra susiję su valdymo veiklos procesu ir jo turiniu. Gerėjančios žmonių gyvenimo sąlygos yra svarbiausias valdymo veiklos rezultatas ir vienas iš svarbiausių kriterijų vertinant bet kokios sistemos valdymo kokybę – darbo kolektyvo, savivaldybės teritorijos, miesto arba šalies. Šiuo aspektu visų lygių vadovai turi nuolat turėti omenyje tai, kad žmonių poreikiai kasdien didėja. Aišku, kad piliečių, rinkėjų, tarnautojų santykiai su valdžios ir valdymo institucijomis, jų vadovais tiesiogiai priklauso nuo jų orientacijos į šią valdymo veiklą bei sugebėjimo pastebimai pagerinti žmonių gyvenimo sąlygas. O tai tiesiogiai susiję su valdymo kokybe.

Valdymo kokybė – tai aktuali, socialiai reikšminga kiekvienos socialinės valdymo sistemos problema. Iš tikrųjų kiekvienam asmeniui, valstybės tarnautojui ir mokesčių mokėtojui, savininkui ir vartotojui svarbu, kas ir kaip,

[98] Obrazcovas V. Ar valdai? – Vilnius: Vaga, 1998.

kieno interesais vadovauja konkrečiai įmonei, regionui arba valstybei. Įvairių šalių ir visuomenių istorija rodo, jog atsakymai į šiuos klausimus daugiausiai buvo tų naudai, kurie valdo, paskirsto, pasirašo, o ne tų, kurie realiai sukuria materialines ir dvasines vertybes, kurie išlaiko valdytojus ir juos aptarnaujantį personalą. Šiandien valdymo kokybės vertė pripažįstama svarbiausia visuomenės vertybių sistemoje, nes būtent valdymo kokybė – pirmoji svarbių žmonėms vertybių išsaugojimo ir didinimo, visuomenės stabilumo, tikėjimo ateitimi ir panašiai priežastis bei garantija. Todėl moksle, politikoje ir žmonių realiame gyvenime vis labiau aštrėja klausimas, kokios socialiai reikšmingos vertybės sukuriamos valdytojų veikla, kaip valdymo kokybė veikia žmonių gyvenimo lygį. Taigi gyvenimo kokybė – pagrindinis valdymo veiklos rezultatas, nustatomas pagal daugelį žmogaus egzistavimo gamtinėje ir socialinėje aplinkoje parametrų.

Statistikos, sociologijos ir psichologijos metodai suteikia galimybę gauti gana plačią informaciją siekiant užtikrinti žmonių gyvenimo kokybę ir objektyvias sąlygas, jų realaus ir prognozuojamo elgesio charakteristikas. Tai, žinoma, neišvengiama visų valdymo lygių subjektams. Socialinių indikatorių struktūrą apibūdina daugelis rodiklių. Pavyzdžiui, socialinė kultūrinė sritis apima tokius rodiklius kaip: svarbiausios žmonių pasaulėžiūros vertybės; požiūris į besiformuojančią socialinę sistemą; požiūris į privačią nuosavybę (taip pat ir į žemę); požiūris į rinkos ekonomiką; socialinio teisingumo suvokimas; požiūris į socialinę-ekonominę diferenciaciją, turtą ir skurdą; požiūris į religiją; būtinos pagalbos silpnoms grupėms (invalidams, bedarbiams, vienišoms motinoms, daugiavaikėms šeimoms ir kt.) teikimo užtikrinimas; moralės ypatumai; tikėjimas ateitimi; labiausiai jaudinančios problemos; savo materialinės gerovės, pajamų ir poreikių įvertinimas; atliktų reformų įvertinimas; tolesnis pasiruošimas įveikti sunkumus, susijusius su tęsiamomis reformomis; socialinės įtampos, nuovargio laipsnis; pasirengimas emigruoti iš šalies.

Valdymo proceso ir kokybės analizę būtina atlikti atsižvelgiant į konkrečią socialinę sistemą. Vadovai ir valdymo aparatas – tai tik dalis šios sistemos. Valdymo kokybė materializuojasi bendroje valdymo subjekto ir objekto veikloje. Kuo labiau ši sistema įgyvendina savo socialinę misiją, t. y. patenkina aplinkos ir savo bendradarbių poreikius, tuo didesnis pagrindas valdymo kultūrą įvertinti kaip aukštą ir efektyvią. Atskirų šalių spartus vystymasis, o kitų sąstingis – tai valdymo kokybės pasekmė[99].

[99] Государственное управление / Под редакцией В. А. Козбаненко. Учебник. Том I. – Москва: издателъство «СТАТУТ», 2002. С. 29–33.

Socialinio valdymo procese svarbus vaidmuo tenka socialinio valdymo principams. Tai pradinės, fundamentinės idėjos, kuriomis savo praktikoje vadovaujasi valdymo subjektai. Valdymo principai yra pagrindinės taisyklės, apibrėžiančios valdymo sistemos sudarymą bei funkcionavimą arba tai svarbiausi reikalavimai, kurių laikantis pasiekiamas vadovavimo veiksmingumas[100]. Valdymo principų jau galima rasti valdymo teorijos pradininkų F. Tayloro ir A. Fayolio darbuose. Pastarasis suformulavo 14 principų[101], kurie kaip efektyvaus valdymo orientyrai išlieka aktualūs ir šiandien. Atsižvelgiant į valdymo principų vaidmenį, jų įvairovę reikia pasakyti, kad visi jie vykdo norminę orientacinę funkciją ir rodo valdymo kultūros lygį.

3.2.3. Socialinio valdymo rūšys

Pagal valdymo subjektą socialinis valdymas gali būti klasifikuojamas: į *valstybinį valdymą* (*administravimą* (visas jo savybes lemia tai, kad valstybinio valdymo (administravimo) subjektas yra valstybė; valstybinio valdymo (administravimo) pagrindą sudaro tikslingumas, suverenitetas, saugumas, organizuotumas ir viso sociumo vystymasis)); *vietos savivaldą* (žemiausią ir demokratiškiausią valdymo lygmenį, kurio subjektas yra administracinių teritorinių vienetų gyventojai (vietos bendruomenė)); *vadybą* (apibrėžiama kaip savininko (šeimininko, valdytojo) nuosavybės val-

[100] Neverauskas B., Rastenis J. Vadybos pagrindai. – Kaunas: Technologija, 2000.

[101] Darbo specializavimas (veiksmingas darbo jėgos panaudojimas bet kurioje veiklos srityje); valdžia ir atsakomybė (atsakomybė yra valdžios pasekmė). Valdžia derina formalų (pareigų suteikimą) ir asmeninį (patirtis, moralė) autoritetą; drausmė (paklusnumo, stropumo, veiklumo ir tarpusavio pagarbos siekimas); vienvaldystė (garantuoja vieningą požiūrį, veiklos ir tvarkos bendrumą); vadovavimo vieningumas (vienodų tikslų siekiančios veiklos sritys turėtų turėti vieną vadovą ir bendrą veiksmų planą); bendrų interesų pirmenybė prieš asmeninius ir grupinius; atlyginimas turi priklausyti nuo darbo kiekio ir kokybės; valdymo hierarchija (valdymo aparate turi būti tik tiek valdymo lygių, kad jie atitiktų organizacijos interesus ir nedarytų žalos); centralizacija (valdymas turi būti taip centralizuotas, kad bendras rezultatas būtų geriausias); darbuotojai pagal savo kompetenciją turi atitikti užimamas pareigas; teisingumas (personalo lojalumas ir ištikimybė turi būti paremta tarpusavio pagarba ir teisingumu); personalo pastovumas (blogo vadovavimo priežastis ir pasekmė yra didelė personalo kaita. Vietos įsikibęs vidutinių gabumų vadovas yra geresnis už dažnai darbovietes keičiantį talentingą vadovą); iniciatyva (personalui reikia suteikti galimybes rodyti iniciatyvą); personalo vienijimas tikslamas pasiekti (vadovas turi būti kvalifikuotas. Jis ir pavaldiniai turi vienas kitu pasitikėti. Vadovas turi šalinti negabius ar nenorinčius atlikti savo pareigų).

dymas. Čia omenyje turima nuosavybė kaip visuomeninis santykis, kuriame dalyvauja žmonės su savo interesais, o ne paprastas naudojimasis daiktais, turtu, paslaugomis ir t. t. Niekas čia nesikeičia dėl to, kad valdyti pagal savininko pavedimą arba įgaliojimą gali vadybininkai – samdomi darbuotojai, kaip ir dėl to, kad pati nuosavybė gali būti privati, dalinė, bendra, municipalinė, valstybinė ir pan. Svarbiausias tikslas valdant nuosavybę paprastai yra ją padidinti, t. y. gauti pelną); *visuomeninį valdymą* (šios valdymo rūšies subjektu laikomi institucionalizuoti nevyriausybiniai susivienijimai. Tokių subjektų laisvoje, pliuralistinėje pilietinėje visuomenėje daug, jie vykdo valdymą ir savo struktūrų viduje, ir išorėje); *grupinį* (kolektyvinį) valdymą (subjektas yra žmonių grupės, kurios kiekviename visuomeninio gyvenimo žingsnyje ir kartu atsižvelgdamos į kitų interesus bei kultūros normas vadovauja bendram elgesiui ir veiklai) ir *atskiro žmogaus tikslingą elgesį arba veikimą* (kai jis savo gyvenime kelia humaniškus tikslus ir jiems pasiekti naudoja savo žinias, jėgas ir laiką. Tai – visų kitų valdymo rūšių pagrindas, nes būtent nuo žmonių elgesio ir veiksmų pobūdžio priklauso pastarųjų turinys, apimtis ir mechanizmai).

Atsižvelgiant į valdingo poveikio ribas galima skirti valstybės, miesto, tam tikros socialinės gyvenimo srities (krašto apsaugos, sveikatos, finansų ir kt.), įmonės ir pan. valdymą. Pagal nuosavybės požymį galima skirti valstybės, vietos savivaldos, privatų nekomercinį ir privatų komercinį valdymą.

Socialinis valdymas būna privatus ir viešasis. Valdymo pobūdis priklauso nuo to, kokių tikslų siekiama: ar tenkinti atskirų asmenų, jų grupių poreikius (privataus intereso įgyvendinimas), ar spręsti uždavinius, reikšmingus valstybei, visiems jos piliečiams arba sąlygiškai didelei grupei gyventojų (viešojo intereso užtikrinimas)[102]. Taigi nepaisant anksčiau minėtų klasifikacijų Lietuvos kontekste kaip socialinio valdymo rūšis, kurios skiriasi tikslais, uždaviniais, funkcijomis, subjektais ir jų įgaliojimais, taip pat valdymo procedūromis, galima skirti viešąjį administravimą, visuomeninį valdymą (nevyriausybinių organizacijų valdymas) ir privataus sektoriaus valdymą arba vadinamąjį komercinį valdymą (komercinių organizacijų, sukurtų siekiant gauti pelną ir jį paskirstyti jų akcininkams, valdymas). Svarbiausią vietą šioje triadoje užima viešasis administravimas kaip valstybinės veiklos specifinė rūšis, su kurios funkcionavimu tradiciškai susijusi ir administracinė teisė.

[102] Andriuškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 41.

3.3. VYKDOMOJI VALDŽIA

3.3.1. Vykdomosios valdžios esmė

Terminas *vykdomoji valdžia* teorijoje pradėtas vartoti daugiau kaip prieš tris šimtus metų. Vėliau šis terminas plačiai pradėtas vartoti ir valstybės valdymo praktikoje, todėl susilaukė išsamios analizės filosofų, istorikų ir teisininkų darbuose. Šiuolaikinėje mokslinėje literatūroje vykdomoji valdžia ir ją įgyvendinančios institucijos dar vadinamos administracine valdžia.

Vykdomoji valdžia – viena iš trijų valstybės valdžios rūšių, antroji pagal reikšmę po įstatymų leidžiamosios. Apie ją jau buvo kalbama gilioje senovėje, iš dalies net Aristotelio darbuose. Ypač aktyviai vykdomosios valdžios problemos teoriškai ir praktiškai pradėtos nagrinėti naujausiais laikais, nuo XVIII amžiaus. Pagal valdžių padalijimo teoriją vykdomoji valdžia – tai teisės taikomoji valdžia, kuriai pavedama organizuoti konstitucijos, parlamento priimtų įstatymų praktinį įgyvendinimą, t. y. įstatymų leidžiamosios valdžios vykdymo funkciją. Šiam tikslui pasiekti ji turi tam tikrą aparatą, sudarytą iš didelio vykdomosios valdžios subjektų, kurie priklauso centriniam ir teritoriniam valdymo lygmenims ir kuriems suteikti atitinkami valdingi įgaliojimai, skaičius.

Vykdomoji valdžia traktuojama kaip atskira valstybės valdžios rūšis. Ji užima ypatingą vietą valdžių padalijimo sistemoje. Be vykdomosios valdžios valstybė neįsivaizduojama arba ji negalėtų realiai funkcionuoti bei įgyvendinti savo uždavinius ir funkcijas. Svarbiausias vykdomosios valdžios uždavinys – įgyvendinti ją suformavusių jėgų valią ir politiką, kuri suteikė jai įgaliojimus įgyvendinti įstatymus ir kitus teisės aktus. Vykdomosios valdžios izoliavimas ir besaikis jos stiprinimas veda prie demokratijos mažėjimo ir visuomeninio politinio gyvenimo biurokratizavimo, o jos susilpnėjimas gali sukelti vykdomosios valdžios diskreciją ir netgi jos subyrėjimą.

Parlamentinėse monarchijose ir parlamentinėse respublikose vykdomoji valdžia paprastai sutelkta ministro pirmininko rankose. Būtent jis, kaip rinkimus laimėjusios politinės partijos lyderis, formuoja savo kabinetą (Didžioji Britanija), be parlamento pritarimo skiria ir atleidžia ministrus (Vokietija). Prezidentinėse respublikose (Jungtinėse Valstijose, daugelyje Lotynų Amerikos valstybių) pagal jų konstitucijas vykdomoji valdžia priklauso prezidentui, kuris deleguoja ją pavaldžioms institucijoms

ir pareigūnams. Vykdomajai valdžiai vadovaujanti institucija dažniausiai yra vyriausybė. Pusiau prezidentinėse respublikose vykdomoji valdžia gali priklausyti vyriausybei arba (ir) prezidentui, ir vyriausybei (vadinamoji dvigalvė vykdomoji valdžia), bet jai vadovauja prezidentas. Kai pusiau prezidentinėse valstybėse egzistuoja padalintas valdymas (Prancūzija), jos branduoliu tampa vyriausybė, nors prezidentas išsaugo reikšmingą valdžios dalį, kurią jam suteikia konstitucija. Nors pagal Vyriausybės įstatymo 2 straipsnio 1 dalį Vyriausybė įgyvendina vykdomąją valdžią Lietuvoje (vadovauja šios sistemos institucijoms), kaip matysime toliau, Respublikos Prezidento vaidmuo joje taip pat gana reikšmingas.

Vykdomosios valdžios prigimtis apibūdinama dviem aspektais: pirma jai būdingas valstybinis pobūdis ir kaip savarankiška valstybės valdžios rūšis atsiranda demokratinėse valstybėse. Valstybėse, kuriose viešpatauja totalitarinis režimas, jeigu jinai ir egzistuoja, tai funkcionuoja tik formaliai. Antra, atitinkamą reikšmę vykdomajai valdžiai susiformuoti valstybėje turi vadinamasis subjektyvus veiksnys. Žmogaus prigimtį tiksliai nusako žinomas posakis: sunku išsaugoti skaidrumą esant valdžioje ir prie pinigų. Todėl aišku, kad patikėti valdžią vienam žmogui arba ją sutelkti vienoje institucijoje negalima. Žmogaus prigimties suvokimas veda žmogų prie įsitikinimo, kad valdžia turi būti padalinta. Kiekviena valstybės valdžios rūšis jai priskirtus įgaliojimus įgyvendina savarankiškai.

Vykdomosios valdžios faktinė (praktinė) išraiška yra valstybinis valdymas (administravimas). Būtent valstybinio valdymo (administravimo) procese atsiskleidžia vykdomosios valdžios paskirtis – įstatymų vykdymas. Savaime suprantama, kad, be vykdomosios valdžios institucijų, įstatymus taip pat vykdo teismai, prokuratūra ir kitos valstybės bei vietos savivaldos institucijos ir netgi pati įstatymų leidžiamosios valdžios institucija. Atsižvelgiant į tai galima teigti, jog vykdomoji valdžia neturi monopolijos įstatymų vykdymo procese. Vis dėl to tik ji yra įgaliota įgyvendinti įstatymus juos detalizuodama, tikslindama ir konkretindama. Kitaip sakant, vykdomoji valdžia turi teisę leisti norminius administracinius aktus ir panašiai kaip teisminė valdžia įgyvendina jurisdikcines funkcijas.

Vykdomoji valdžia – abstrakti politinė teisinė kategorija, reiškianti, kad egzistuoja valstybės valdžia, pašaukta vykdyti įstatymus, įgyvendinti jų teisės normas, užtikrinti nepertraukiamą valstybės institucijų funkcionavimą, ginti žmogaus teises ir laisves, palaikyti viešąją tvarką ir saugumą. O terminas *valstybinis valdymas* (*administravimas*) turi praktinę organizacinę teisinę reikšmę. Jis dažniausiai suprantamas kaip vykdomosios valdžios įgyvendinimo forma, t. y. vykdomosios valdžios įgyvendini-

mo veikla (ją taip pat galima pavadinti vykdomąja tvarkomąja veikla). Valstybinis valdymas (administravimas) – tai valstybinė veikla, užtikrinanti patikimą ir darnų valstybinio mechanizmo darbą. Būtini valstybinio valdymo (administravimo) atributai yra teisėkūra, valdingų įgaliojimų ir prievartos priemonių taikymas, reguliavimas ir t. t.

Didžiausią organizacinę ir reguliacinę reikšmę valstybės valdžios bei valstybinio valdymo (administravimo) sistemoje turi vykdomoji valdžia ir ją įgyvendinančios institucijos, valstybės tarnautojai ir kiti ištekliai, reikalingi jai funkcionuoti. Būtent vykdomosios valdžios dėka Konstitucijos ir Lietuvos Respublikos įstatymų normos (nuostatos) susiejamos su konkrečiais įvykiais, procesais, poreikiais, interesais, reiškiniais, santykiais, situacijomis, visuomenės ir asmenų gyvenimo tikslais. Jai tarpininkaujant šios normos vykdomos arba taikomos praktikoje ir realiai daro įtaką žmonių sąmonei, elgesiui ir veiklai.

Reikia pasakyti, kad valstybės valdžios institucijų sistemoje vykdomoji valdžia turi patį gausiausią ir profesionaliausią žmogiškąjį potencialą, kuris sudaro apie 70–80 procentų viso valstybės aparato personalo. Tai jai suteikia „galios“, kurios jokiu būdu neįmanoma palyginti su įstatymų leidžiamosios ir teisimės valdžių galiomis. Svarbus veiksnys yra tas, kad tik vykdomoji valdžia yra laikoma didžiulių materialinių finansinių išteklių turėtoju ir skirstytoju. Padėtį mažai keičia ir tai, jog įstatymų leidžiamoji valdžia tvirtina biudžetą ir kontroliuoja, kaip jis vykdomas. Kita vertus, įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžios materialinis finansinis aprūpinimas labai priklauso nuo vykdomosios valdžios. Be to, vykdomosios valdžios kompetencijai priklauso didžiausia, išsamiausia, faktinė ir operatyvi socialinė informacija, suteikianti jai žinių apie visuomenę ir joje vykstančių procesų būklę. Ji turi struktūras, kurios specialiai užsiėmusios valstybei aktualios informacijos paieška ir šalyje, ir už jos ribų. Didele dalimi vadinamosios uždaros ir slaptos informacijos išimtinai naudojasi tik vykdomosios valdžios struktūros.

Tačiau tuo vykdomosios valdžios reikšmė nesibaigia. Didžiulį vaidmenį vaidina jos veiklos mastas bei ją įgyvendinančių institucijų įvairovė, todėl ji glaudžiausiai susijusi su visuomenės gyvenimu, jaučia jos poreikius, interesus ir tikslus, tiesiogiai susiduria su jos idealais, vertybėmis, valia ir konkrečiu elgesiu. Dėl šios priežasties per vykdomąją valdžią vyksta nuolatinė ir aktyvi valstybės ir visuomenės sąveika. Iš dalies vykdomoji valdžia sudaro ir vadovauja jėgos ir prievartos struktūroms, kurios užtikrina vidinį ir išorinį saugumą, taip pat praktinį žmonių teisių ir laisvių įgyvendinimą.

Vykdomoji valdžia – tai ypatinga ir visuomenėje viską nustatanti valstybės valdžios rūšis. Jeigu jai neužtenka aktualių įstatymų arba patikimos teisminės gynybos, tai ji visada gali pareikšti atitinkamas iniciatyvas, surasti būtinas priemones ir suteikti pagalbą jų tinkamam funkcionavimui. Čia viskas grindžiama vykdomosios valdžios noru turėti, viena vertus, geros kokybės teisės aktus, kuriuos ji privalo įgyvendinti, t. y. vykdyti ir taikyti praktikoje, kita vertus – autoritetingą teisminę valdžią, kuri būtų pajėgi kontroliuoti jos institucijų ir jų tarnautojų veiklos teisėtumą.

Vykdomoji valdžia privalo visada žinoti, tyrinėti ir atspindėti visuomenės būseną, žmonių gyvenimą ir gerovę. Tik remiantis tokia analize galima sumaniai ir pagrįstai įgyvendinti bei taikyti įstatymus, spręsti konkrečias gyvenimiškas situacijas, kurti ir įgyvendinti reikalingas visuomenės vystymo programas, tačiau vis dar nesukurta stabilių ir patikimų vykdomosios valdžios organizacinių vystymosi sąlygų.

Nagrinėjama valstybės valdžios rūšis ir apibūdinama terminu *vykdomoji*. Tiesiogiai tai reiškia įstatymų įgyvendinimą. Vykdomoji valdžia privalo būti iniciatyvi ir kūrybiška. Jos paskirtis – ne tik atsiliepti į įvykius, juos fiksuoti, reaguoti ir įveikti. Vykdomoji valdžia, turėdama pagal kompetenciją jai priklausantį informacijos ir intelektualinį potencialą, privalo numatyti, prognozuoti jų kilimą bei kurti ateitį. Jos įtraukimas į bendrą valstybės valdžios sistemą, įstatymų leidybą ir apskritai šalies teisinė erdvė neišgelbsti jos nuo euristinio[103] prado, nes bet koks įstatymas arba jo norma gali būti vykdoma ar taikoma skirtingai. Jis gali padėti išspręsti kokią nors problemą arba, priešingai, atvesti į aklavietę.

Valstybės valdžios institucijų sistemoje vykdomoji valdžia disponuoja svarbiausiais organizaciniais reguliaciniais ištekliais. Šiuos išteklius sudaro ne tik valdingi – teisiniai įgaliojimai (atitinkamų vykdomosios valdžios institucijų kompetencijos apimtis ir jų įgaliojimai priimant tam tikrus valdymo sprendimus). Būtini ir kiti, ne mažiau svarbūs ištekliai: informaciniai, materialiniai finansiniai, moksliniai, moksliniai-techniniai, organiza-

[103] Euristika (gr. *heurisko* – randu); 1. Antikoje ginčų polemikos teorija, mokėjimas įtikinti kitą savo požiūrių teisingumu; teorinio tyrimo tiesos ieškojimo, loginių būdų ir metodinių taisyklių visuma; 2. Mąstymo psichologijos dalis, nagrinėjanti žmogaus kūrybinės veiklos dėsnius, ieškanti sudėtingų uždavinių sprendimo geriausių būdų; 3. Mokymo metodas, paremtas pagalbiniais, primenamaisiais klausimais, skatinančiais mokinius daryti savarankiškas išvadas; 4. Specialūs kūrybos, atradimų, išradimų metodai; 5. Algoritmas paieškų variantų skaičiui sumažinti siekiant sprendimo ar išvados; būdingas dirbtiniam intelektui (V. Vaitkevičiūtė. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Žodynas, 2001. P. 277).

ciniai-struktūriniai, politiniai, socialiniai, istoriniai kultūriniai ir t. t. Kartais būna sunku aprašyti visą išteklių, kuriuos sukuria vykdomoji valdžia, įvairovę.

Vienareikšmiškai tvirtai galima konstatuoti, kad ši valstybės valdžios rūšis gali daug ką nuveikti šalies raidos labui. Iš esmės čia viskas priklauso nuo vykdomosios valdžios aktyvumo, atkaklumo ir nuosaikumo siekiant tikslo. Šiuo atveju svarbiausia vykdomosios valdžios praktinė veikla – dėl jos realiai pagerėja valdymo objektų padėtis, keičiasi žmonių elgesys ir veikla. Tai pasiekiama tik panaudojus visus organizacinius teisinius išteklius, kurie yra vykdomosios valdžios arba atskirų jos institucijų žinioje.

Vykdomoji valdžia užtikrina formulės *tikslas – ištekliai – rezultatas* racionalumą ir efektyvumą. Juk visuomenei, žmonėms reikalingas būtent rezultatas – materialinių, socialinių ir dvasinių produktų prieaugis, šalies ir žmonių gerovės augimas. Vykdomoji valdžia, kaip jau minėta anksčiau, yra galingiausia, viską apimanti ir nepertraukiamai funkcionuojanti valdžia visuomenėje. Demokratinėje valstybėje nėra jėgos, kuri galėtų būti sugretinta su vykdomosios valdžios galia.

Kita vertus, ir pati vykdomoji valdžia turi būti kilnių idealų bei vertybių skleidėja. Būtent tai jai suteikia autoritetą ir žmonių pasitikėjimą. Vykdomosios valdžios diskreditacija, vykdoma atskirų ją įgyvendinančių institucijų ir valstybės tarnautojų, vėliau iš tiesų trukdo konceptualiai ir efektyviai ją įgyvendinti bei mažina visuomenės pasitikėjimą ja arba atskirais jos pareigūnais. Kitaip sakant, norint realiai valdyti visuomenę vykdomajai valdžiai būtinas moralinis autoritetas, leidžiantis jai reikalauti atitinkamo piliečių ir kitų visuomenės struktūrų elgesio.

Vykdomoji valdžia aktyviai dalyvauja įstatymo įgyvendinamųjų (poįstatyminių) teisės aktų leidyboje, dažnai traktuojama kaip deleguotos įstatymų leidybos, vykdomos valstybės valdžios sutikimu arba tiesioginiu pavedimu, subjektas, taip pat turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę. Pati vykdomoji valdžia – labai sudėtingas kompleksinis darinys ir pagal subjektų sudėtį, jų tarpusavio santykius, ir pagal jos įgyvendinimo technologijas. Ji pasižymi didžiausiu dinamiškumu iš visų valstybės valdžios rūšių. Pasak M. V. Baglajaus, „vykdomoji valdžia yra ta valstybės sruktūra, kuri praktiškai organizuoja kiekvienos tautos gyvenimą“[104]. Jos funkcijos nukreiptos į kasdienį valdymą, daugiausia operatyvaus pobūdžio, o spręsdama daugumą konkrečių praktinių klausimų, pirmiausia ūkio, gyvento-

[104] Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. – Москва, 1998.

jų kasdienių poreikių užtikrinimo srityse nuolat palaiko gyvybiškai svarbių sistemų funkcionavimą ir normalizuoja veiklos sąlygas pačiose įvairiausiose visuomeninio gyvenimo srityse ir šakose, t. y. jai būdingas operatyvumas sprendžiant konkrečius praktinius klausimus įvairiose viešojo administravimo srityse. Vykdomoji tvarkomoji veikla turi būti pagrįsta įstatymais ir įgyvendinama laikantis tų įstatymų. Ji sulaikoma nuo savivalės pasitelkus reguliarią (sistemingą) atskaitomybę ir atsakomybę tautos atstovams, kurie turi teisę kontroliuoti vykdomosios valdžios struktūrų veiklą.

Apibendrinant reikia pasakyti, jog vykdomoji valdžia sudaro svarbiausią valstybės aparato dalį, kuri, remdamasi Konstitucija ir įstatymais, planuoja, organizuoja ir reguliuoja visuomeninius procesus, žmonių sąmonę, elgesį ir veiklą visuotinės valstybės raidos interesais, jų gerovės ir kultūros kėlimą. Visuomeninė jos paskirtis pasireiškia tokiu įstatymų vykdymu, kuris atspindėtų visuomenės poreikius, interesus bei tikslus ir kuris objektyvacijos proceso metu padėtų tvirtėti valstybės suverenitetui, užtikrintų jos ekonominę ir socialinę kultūrinę plėtrą.

Sąvoka *vykdomoji valdžia* yra siauresnė už sąvoką *valstybinis valdymas* (*administravimas*), nes vykdomoji valdžia susijusi su valstybiniu valdymu (administravimu), todėl jos funkcionavimas tiesiogiai priklauso nuo valstybinio valdymo (administravimo) sistemos organizavimo lygio. Kartu vykdomoji valdžia nustato valdingų įgaliojimų, įgyvendinamų valstybinio valdymo (administravimo) procese, pobūdį ir apimtį. Vykdomosios valdžios institucijos sudaro valstybinio valdymo (administravimo) institucijų organizacinę bazę, branduolį ir tiesiogiai daro valdymo poveikį įvairiems visuomeniniams procesams, žmonių veiklai ir elgesiui. Vykdomoji valdžia įgyvendinama valdymo forma (pavidalu), taikant valdymo procedūras.

Vykdomoji valdžia – tai santykių sistema, kurios vienas iš svarbiausių elementų yra valdymas. Ji realiai daro poveikį visuomeniniams santykiams pasitelkdama tam tikras valstybinio valdymo (administravimo) institucijas, kurios kartu laikomos ir vykdomosios valdžios institucijomis. Valstybinis valdymas (administravimas) yra valstybinės veiklos, įgyvendinant vykdomąją valdžią kaip vieną iš vieningos valstybinės valdžios šakų, rūšis. Be jau minėto kaip vykdomosios tvarkomosios veiklos aiškinimo, valstybinis valdymas (administravimas) gali būti apibrėžiamas ir kaip organizacinė veikla praktiškai įgyvendinant vykdomosios valdžios uždavinius ir funkcijas.

Valstybinį valdymą (administravimą) neperžengdamos nustatytų ribų įgyvendina ir kitų valstybės valdžios rūšių institucijos (turima omenyje jo

sampratą plačiąja prasme). Įstatymų leidžiamoji ir teisminė valdžios, vykdydamos tik joms būdingas funkcijas ir įgaliojimus, savo veikloje naudoja ir valstybinį valdymą (administravimą). Taigi valstybinis valdymas (administravimas) suprantamas platesne prasme nei vykdomoji valdžia, nes lemia vykdomosios valdžios kokybines charakteristikas ir reiškiasi visose valstybinės valdžios šakose.

Reikia pasakyti, kad valdymas ir vykdomoji valdžia – du skirtingi reiškiniai. Valdymas atsiranda iki valstybės atsiradimo ir nepriklausomai nuo jos egzistavimo. O vykdomoji valdžia atsiranda tik kaip valstybės raidos rezultatas. Valdymą lemia objektyvus veiksnys, t. y. būtinybė suvienyti žmones bendros profesinės veiklos įgyvendinimo procese, o vykdomąją valdžią – subjektyvus veiksnys, t. y. valstybės valdžios padalijimo būtinybė siekiant išvengti piktnaudžiavimo ja. Valdymo veiklai taip pat nebūdingas valstybės valdingas pobūdis, o vykdomoji valdžia, kaip valstybės valdžios rūšis, tokius įgaliojimus turi.

3.4. VALSTYBINIS VALDYMAS (ADMINISTRAVIMAS)

3.4.1. Valstybinio valdymo (administravimo) samprata

Terminas *valstybinis valdymas* ilgą laiką buvo vartojamas mūsų šalies mokslinėje literatūroje, teisės aktuose ir praktikoje kaip konkreti veiklos rūšis įgyvendinant valstybės valdžią. 1999 m. birželio 17 d. priimtas Viešojo administravimo įstatymas iš dalies šio termino atsisakė, nes jame netiesiogiai pradėtas vartoti iš dalies naujas terminas, t. y. *valstybinis administravimas*. Mokslinėje literatūroje vartojama sąvoka *valstybinis valdymas* (*administravimas*)[105]“, o teisės aktuose vartojami abu šie terminai – *valstybinis valdymas* ir *valstybinis administravimas*. Kaip matysime vėliau (žr. poskyrį „Žodžių *viešasis*, *valdymas* ir *administravimas* reikšmių sematinė analizė“), kai kurie teoretikai savo darbuose terminus *valdymas* ir *administravimas* laiko tapačiais, o kiti teigia, jog šie terminai nėra sinonimai. Anot pastarosios koncepcijos (minties, teorijos) šalininkų, valdymas turi daugiau reikšmių negu administravimas, nes suprantamas kaip naujas valstybės reikalų tvarkymo būdas, kuris apima didelę dalį tradicinio administravimo, bet skiriasi savo pobūdžiu ir elementais, t. y. administravimas siauresnė ir labiau ribota

[105] Šileikis E. Konstitucinė teisė. Lietuvos teisės pagrindai. – Vilnius: Justitia, 2004. P. 67.

funkcija nei valdymas. Kadangi dėl minėtų sąvokų prasmių (reikšmių) vyksta ginčas tarp teoretikų, be to, terminai *valdymas* ir *administravimas* vartojami mūsų šalies teisės aktuose, šioje monografijoje vartojamas šių terminų junginys, t. y. *valstybinis valdymas* (*administravimas*).

Terminas *valstybinis valdymas* (*administravimas*) valstybės funkcionavimo praktikoje akivaizdžiai nepraras savo reikšmės tol, kol egzistuos pati valstybė, nors šio fenomeno traktavimas (terminologija) valstybės raidos ir atskirų mokslų kontekste ir keisis. Naujų politinių ir ekonominių santykių formavimasis gali pakeisti valstybinio valdymo (administravimo) formas ir metodus bei didėti arba mažėti atskirų jo įgyvendinamų funkcijų svarba.

Sąvoka *valstybinis valdymas* (*administravimas*) mokslinėje literatūroje apibrėžiama labai įvairiai. Kartais *valstybinis valdymas* (*administravimas*) apibrėžiamas kaip tokia valstybinė veikla, kuri nėra laikoma nei teisingumo vykdymu, nei įstatymų leidyba. Klasikinė definicija *valstybinį valdymą* (*administravimą*) apibrėžia kaip valstybės arba kitų valstybinės (viešosios) valdžios subjektų veiklą, kurios paskirtis nėra leisti įstatymus ir vykdyti teisingumą. Tai vadinamasis negatyvus valstybinio valdymo (administravimo) apibrėžimas, kuris išskiria ir sujungia tokius reiškinius ir institutus kaip valstybinis valdymas (administravimas) ir vyriausybė kaip svarbiausia vieningos valstybės valdžios vykdomoji institucija (taip pat kitas vykdomosios valdžios institucijas) ir vietos savivaldos institucijas, kurios atitinkama apimtimi įgyvendina valstybinio valdymo (administravimo) funkcijas (dėl to valstybė joms deleguoja būtinus įgaliojimus). Anglų ir amerikiečių autoriai valstybinį valdymą (administravimą) apibrėžia taip: tai valdymas, sujungiantis (suvienijantis) tą valstybės ir jos skirtingų struktūrų veiklą, įgyvendinant kurią planingai ir kryptingai (tikslingai) vykdomi parengti politiniai sprendimai[106].

Valstybinis valdymas (administravimas) dažnai apibūdinamas kaip visuomeninių procesų visuomenėje vykdomoji veikla. Taip jis traktuojamas todėl, kad nukreiptas į įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymą. Valdymo (administravimo) įgyvendinimo procese jo subjektai naudoja suteiktus valdingus įgaliojimus, vienašališkai priima teisės aktus, kuriuos privaloma vykdyti, ir jų įgyvendinimas prireikus užtikrinamas prievarta. Valdymo (administravimo) procese praktiškai įgyvendinamos svarbiausios valstybės funkcijos, vadovaujama visiems visuomeniniams procesams, vykstan-

[106] Старилов Ю. Н. Курс административного права. Том первый. – Москва: издателъство «НОРМА», 2002. С. 153.

tiems administracinėje politinėje, socialinėje kultūrinėje ir ūkinėje valdymo srityse[107]. Analogiška sąvokos *valstybinis administravimas* samprata išplaukia ir iš anksčiau minėto viešojo administravimo nuostatų.

Teorijoje nėra nusistovėjusios bendros nuomonės dėl valstybinio valdymo (administravimo) subjektų. Dauguma administracinės teisės teoretikų teigia, kad valstybinio valdymo (administravimo) subjektai yra valstybės ir vietos savivaldos institucijos, taip pat nevyriausybinės organizacijos, kurioms suteikti atitinkami įgaliojimai. Atstovaujamosios valdžios institucijos priima įstatymus ir kitus teisės aktus, reguliuojančius visuomeninius santykius valdymo srityje, bei vykdo jų įgyvendinimo praktikoje kontrolę. Tiesiogiai valdymo funkcijų jos neatlieka. Išimtis yra vidinio valdymo funkcijų įgyvendinimas įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų organizacinėse struktūrose.

Specialios institucijos, vykdančios valdymo veiklą, yra vykdomosios valdžios ir kitos valdymo funkcijas vykdančios institucijos. Būtent jos tiesiogiai sprendžia bendrojo valdymo klausimus, vadovauja atitinkamoms valdymo sritims ir šakoms, vadovauja valstybės įmonėms bei daro valdymo poveikį kitoms organizacijoms.

Kad ir kaip keista, valdymo funkcijas kartu su savo pagrindine funkcija – teisingumo vykdymu – įgyvendina teismai ir teisėjai, t. y. teisminės valdžios institucijos. Jie, pavyzdžiui, nagrinėja ginčus, kylančius iš administracinių teisinių santykių, organizuoja darbuotojų kvalifikacijos kėlimą, prašymų (skundų) ir pareiškimų priėmimą, vadovauja teismų administracijoms, kitaip sakant, įgyvendina vidinį valdymą (administravimą). Prokuratūros institucijos kartu su savo svarbiausia funkcija taip pat vadovauja prokuratūros pareigūnams ir darbuotojams bei vykdo kitas vidinio valdymo (administravimo) funkcijas. Vidinio valdymo (administravimo) veikla nukreipta į sėkmingą jiems priskirtų pagrindinių funkcijų, t. y. funkcijų, kurioms vykdyti jie ir yra sudaryti, įgyvendinimą.

[107] Valdymo (administravimo) sritys – tai sugrupuotos valdymo šakos. Teorijoje vieni autoriai skiria tris valdymo sritis (ūkinė, socialinė kultūrinė ir administracinė politinė), kiti – penkias (ekonomikos valdymas, socialinės kultūrinės srities valdymas, administracinės politinės srities valdymas, teisėsaugos srities valdymas, tarpšakinės srities valdymas) ir pan. Valstybinio valdymo (administravimo) funkcijų įvairovė lemia ir didelį bei įvairų valstybinio valdymo (administravimo) sričių ir šakų skaičių (kiekį). Kiekviena (valdymo) administravimo sritis susideda iš smulkesnių dalių, vadinamų valdymo šakomis. Valdymo (administravimo) šaka – tai valdymo institucijų grandžių sistema, kurias suvienija (sujungia) valdymo objekto bendrumas (pvz., švietimo valdymas, sveikatos apsaugos valdymas, finansų valdymas, krašto apsaugos valdymas ir kt.).

Valdymo funkcijas įgyvendina ir vietos savivaldos institucijos, t. y. savivaldybės taryba, savivaldybės administracijos direktorius ir savivaldybės kontrolierius. Įstatymų nustatytais atvejais valdymo pobūdžio funkcijas gali įgyvendinti ir nevyriausybinės formuotės, kurioms suteikti valstybės valdingi įgaliojimai.

Administracinės teisės teorija tradiciškai valstybinį valdymą (administravimą) traktuoja plačiąja ir siaurąja prasmėmis. Valstybinis valdymas (administravimas) plačiąja prasme – tai visa valstybės reguliuojanti (atstovaujamosios valdžios institucijų, prokuratūros, teismų ir kitų institucijų) veikla, t. y. valstybinį valdymą (administravimą) įgyvendina visos valstybinės struktūros. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje reglamentuojama, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas. Tai reiškia, kad terminas *valstybinė valdžia* apima ir įstatymų leidžiamosios, ir vykdomosios, taip pat ir teisminės valdžios institucijas, t. y. valstybės valdymą (administravimą). Kitaip tariant, valstybinis valdymas (administravimas) plačiąja prasme suprantamas kaip visų valstybės institucijų veikla, kurios daro organizacinį poveikį visuomeniniams santykiams.

Valstybinis valdymas (administravimas) siaurąja prasme – tai administracinė, t. y. vykdomosios valdžios, kitų vykdomąją tvarkomąją veiklą įgyvendinančių institucijų, veikla. Šia prasme šiai valstybinės veiklos formai galima priskirti iš dalies Respublikos Prezidento, Vyriausybės, ministerijų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės komitetų, komisijų ir tarybų, apskričių viršininkų, Vyriausybės atstovų ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių struktūrų apskrityse ir savivaldybėse praktinę veiklą. Vykdomosioms tvarkomosioms institucijoms, įgyvendinančioms valdymo funkcijas, taip pat priskiriamos tos institucijos, kurios sudaromos Seimo ir Respublikos Prezidento bei yra jiems atskaitingos. Būtent jos tiesiogiai sprendžia bendrojo valdymo klausimus, vadovauja atitinkamoms valdymo šakoms ir sritims, valstybinėms įmonėms bei kitoms organizacijoms, daro tam tikrą poveikį nevyriausybinių organizacijų veiklai.

Administracinės teisės teorijoje yra autorių, kurie valstybinį valdymą (administravimą) kaip valdymo proceso poveikį visuomenei pagal to poveikio pobūdį, t. y. atliekamas funkcijas, priimamus valdymo sprendimus, skirsto į valstybinį politinį valdymą ir valstybinį administracinį valdymą[108].

[108] Глазунова Н. И. Государственное управление. Учебник для вузов. – Москва: издателъство «Муниципальный мир», 2004. С. 7.

Valstybinis politinis valdymas (sinonimai – valstybinis vadovavimas, politinis vadovavimas, valstybės politinis valdymas) – tai procesas, apimantis: a) tikslų formulavimą, nuo kurio prasideda bet koks valdymo poveikis, t. y. visuomenės raidos koncepcijų ir strategijų, politinių gairių ir jas atitinkančių užsienio bei vidaus politikos krypčių ir programų parengimą, įstatymų, biudžeto, perspektyvinių ūkio vystymo planų projektų rengimą ir aprobavimą (priėmimą); b) svarbiausių visuomenės raidos parametrų ir stabilumo kontrolę.

Valstybinis politinis valdymas apibūdinamas kaip politinės valdžios institutų – prezidento, parlamento, vyriausybės – veikla, kurie teisę į valdžią, kaip tiesiogiai deleguotą tautos, įgauna laimėję rinkimus. Politinės valdžios subjektų priimami sprendimai (įstatymai, dekretai, nutarimai) – tai visiems reikšmingi, visuotinai privalomi, nustatyta procedūrine tvarka priimti politiniai sprendimai.

Valstybinis administracinis valdymas, arba valstybinis valdymas (administravimas), – tai profesionalus, operatyvus, kasdienis organizuojamojo ir reguliuojamojo poveikio visuomeniniams santykiams procesas, bendrų, grupinių ir individualių klausimų sprendimas remiantis politiniais sprendimais (įstatymais, įsakymais, nutarimais); tai realus (praktinis) vykdomosios valdžios įgyvendinimas, visų vykdomosios valdžios institucijų, valstybės administracijos, t. y. pareigūnų, valstybės tarnautojų, visų valstybės institucijų, praktinė įstatymų įgyvendinimo veikla.

Valstybinis valdymas (administravimas) įgyvendina specializuotas valdymo funkcijas, nukreiptas į visuomeninių problemų išaiškinimą ir analizę, prognozių, socialinio vystymo projektų parengimą, valdymo objektų organizaciją ir reguliavimą įgyvendinant aukštesniųjų valstybės institucijų norminius teisinius sprendimus, valdymo sprendimų vykdymo kontrolę ir priežiūrą. Valstybinės administracijos veiklos rezultatas – administraciniai (įstatymo įgyvendinamieji (poįstatyminiai) teisės aktai, individualūs administraciniai sprendimai, nurodymai, pavedimai, įsakymai) teisės taikymo ir valdymo veiksmai – procedūros (licencijavimo, registracijos ir t. t.).

Taigi valstybinis valdymas (administravimas) gali būti apibrėžiamas kaip valstybės institucijų, pavaldžių ir atsakingų Respublikos Prezidentui bei Seimui, taip pat vykdomosios valdžios institucijų ir jų valstybės tarnautojų plačiausia praktinės veiklos sritis.

Reikia pasakyti, kad valstybės valdymo (administravimo) skirstymas į valstybinį – politinį ir valstybinį – administracinį gana sąlygiškas. Politikos kaip socialinių interesų išraiškos srities priimant visuotinai reikšmingus

valstybinius sprendimus ir administravimo kaip socialinių interesų įgyvendinimo srities priimant administracinius aktus, vykdant politinius sprendimus negalima supriešinti. Pirmiausia todėl, kad nors ir egzistuoja administracinių institucijų pavaldumas politinėms, politiniai sprendimai priimami tautos vardu (politikai[109]) ir įgyvendinami piliečių interesais (administracija). Taigi politiką ir administravimą sujungia į vientisą valstybinio valdymo (administravimo) procesą teisė kaip teisinių principų, normų, taisyklių, sudarančių konstitucinės santvarkos, visų institutų kūrimo ir vystymo, santykių valstybėje bei visuomenėje pagrindą, visuma.

Kita vertus, valstybės valdyme (administravime) yra pareigybės, susijusios su politika ir administravimu. Prie tokių galima priskirti ministrą, kuris, kaip asmuo, kartu vykdo ir politines, ir administracines funkcijas. Jis formuoja ir įgyvendina valstybės valdymo politiką ministerijai priskirtoje valdymo srityje rengdamas įstatymų bei kitų teisės aktų projektus ir taip minėtoje srityje reguliuodamas įvairius procesus ir santykius, taip pat vadovauja ministerijos aparatui ir kitoms ministerijos reguliavimo sistemoje funkcionuojančioms struktūroms.

Valstybinio valdymo (administravimo) valstybinis teisinis pobūdis pasireiškia tuo, kad jo įgyvendinimo procese įgyvendinami valstybės uždaviniai ir funkcijos. Juos įgyvendina specialūs subjektai, kuriuos formuoja valstybė ir kurie veikia pagal nustatytas teisės normas. Minėti subjektai veikia valstybės pavedimu ir šiuo tikslu jiems yra suteikti valdingi valstybinio pobūdžio įgaliojimai. Valstybinį valdymą (administravimą) galima nagrinėti kaip įstatymo įgyvendinamąją (poįstatyminę), ypatingos valstybės institucijų grupės ir juridiškai valdingą organizacinę veiklą.

Valstybinis valdymas (administravimas) yra veiklos rūšis, kuria įgyvendinama vykdomoji valstybės valdžios rūšis bei vykdomosios valdžios institucijų sistemoje nesančių valstybės institucijų, tačiau įgyvendinančių vykdomojo tvarkomojo pobūdžio funkcijas, veikla. Visų šių institucijų veikla paprastai yra vykdomojo tvarkomojo pobūdžio. Ne kiekviena valstybės valdžios šaka yra tapatinama su tam tikra veiklos rūšimi. Pavyzdžiui, įstatymų leidžiamoji valdžia turi savo veiklos rūšį – įstatymų leidybą, o teisminė valdžia – teisingumo vykdymą. O vykdomoji valdžia pasižymi to-

[109] Remiantis Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalimi, valstybės politikais laikomi: Seimo Pirmininkas, Seimo pareigūnai, Seimo nariai, Ministras Pirmininkas, ministrai, savivaldybių merai ir merų pavaduotojai, savivaldybių tarybų nariai. Prie valstybės politikų taip pat reikėtų priskirti ir Lietuvos Respublikos Prezidentą, kuris šiame sąraše nepaminėtas.

kia veiklos rūšimi kaip valstybinis valdymas (administravimas). Taip pat reikia pripažinti, kad valstybinio valdymo (administravimo) funkcijas tam tikru laipsniu įgyvendina ir kitos valstybės valdžios rūšys, tačiau joms ši veikla nėra pagrindinė. Įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžios institucijos įgyvendina tuos arba kitus veiksmus, susijusius su valdymo (administravimo) procesu, tačiau nesiima vykdyti šių funkcijų visa apimtimi. Tai pavesta specialiai sudarytai įgyvendinti valstybinio valdymo (administravimo) funkcijas valstybės valdžios rūšiai – vykdomajai valdžiai ir kitoms šioje valdžios rūšies institucijų sistemoje nesančioms valstybės institucijoms, sudarytoms ir atskaitingoms Seimui ir Respublikos Prezidentui. Kitaip sakant, subjektine prasme valstybinį valdymą (administravimą) įgyvendina dvi grupės institucijų: vykdomosios valdžios ir kitos vykdomąsias funkcijas vykdančios institucijos. Taigi valstybinio valdymo (administravimo) kategorija šioje monografijoje bus nagrinėjama siauraja prasme.

Reikia pasakyti, kad tiesiogiai valstybinio valdymo (administravimo) funkcijas atlieka ne tik Respublikos Prezidentas ir vykdomosios valdžios institucijos, bet ir kitos Seimui bei Respublikos Prezidentui atskaitingos institucijos. O įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžios institucijos tiesiogiai vykdomojo tvarkomojo pobūdžio funkcijų neatlieka, nes savo veikloje atitinkamai priima įstatymus ir taiko juos vykdant teisingumą. Tai, kad šios institucijos įgyvendina vidinio valdymo (administravimo) funkcijas, negali būti pakankamas pagrindas jas traktuoti kaip valstybinio valdymo (administravimo) institucijas. Kita vertus, tokiu atveju joms reikėtų priskirti visus vidinį valdymą (administravimą) vykdančius subjektus.

Taigi mokslinėje literatūroje, taip pat ir praktikoje nėra susiformavusi vienareikšmiška termino *valstybinis valdymas* (*administravimas*) samprata. Vieni teoretikai jį traktuoja plečiamai, t. y. kaip visą valstybės veiklą organizuojant valstybės institucijas, jų ryšius ir funkcionavimą, kaip valstybės aparato veiklą organizuojant visuomeninius santykius, kaip visuomeninių ir asmeninių reikalų valdymą, kaip valstybės valdingą praktinį organizuojamąjį ir reguliuojamąjį poveikį žmonių visuomeniniam gyvenimui siekiant jį sutvarkyti, išsaugoti arba pertvarkyti. Kartu pateikiamas ir siauresnis sąvokos *valstybinis valdymas* (*administravimas*) aiškinimas. Kai kurie teoretikai ją apibrėžia kaip valstybės institucijų organizacinę, vykdomąją tvarkomąją veiklą, įgyvendinamą įstatymų pagrindu ir juos vykdant. Valstybinio valdymo (administravimo) veiklos srities tapatinamas su vykdomosios valdžios funkcionavimo sritimi akivaizdžiai siaurina šios sąvokos objektą.

3.5. VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS

Po nepriklausomybės atkūrimo, vykstant integracijos į Europos Sąjungos bendriją procesams, atsirado poreikis senas mokslo kategorijas keisti naujomis. Ypač populiaru tapo vartoti kategoriją *viešasis administravimas*. Šiuo metu ši sąvoka dažnai vartojama politikų ir valstybės valdžios atstovų kalbose, teisės aktuose ir žiniasklaidos priemonėse. Juridinėje terminologijoje pradėjus vartoti šią kategoriją sumažėjo ilgus dešimtmečius vartotos sąvokos *valstybinis valdymas* vartojimas. Naujo termino *viešasis administravimas* įvedimas į teisinę ir valdymo sistemas iš dalies susiaurino sąvokos *valstybinis valdymas* vartojimo ribas ir jos prasmę. Kadangi ši kategorija dar iki galo neištyrinėta Lietuvoje, toliau pateiksime jos išsamesnę analizę.

3.5.1. Viešojo administravimo raida

Viešasis administravimas turi ilgą istoriją, kuri paraleli vyriausybės ir civilizacijos sampratų raidai. Kaip pažymėjo Gladdenas, kai kurios administravimo formos atsirado anksčiau negu susikūrė vyriausybės. Tam tikros administravimo sistemos, skirtos piramidėms statyti ir Nilo upei nusausinti po kasmetinių potvynių, egzistavo jau senovės Egipte. Hanų dinastija (206 p. m. e.–220 m.) Kinijoje vadovavosi Konfucijaus principais (pamokymais, nurodymais), kad vyriausybę turėtų sudaryti renkami ne pagal kilmę, o pagal gebėjimus veiksmingai valdyti šalį atstovai, kurių pagrindinis tikslas – žmonių laimė.

Europoje gyvavo įvairios administracinės imperijos – Graikų, Romėnų, Šv. Romos, Ispanų ir t. t., kurios iš centro buvo kontroliuojamos vadovaujantis įvairiomis taisyklėmis ir procedūromis. O M. Weberis teigė, kad viduramžiais modernios valstybės vystėsi kartu su biurokratine struktūra. Bet nors kai kurios administravimo rūšys egzistavo ir anksčiau, tradicinis viešojo administravimo modelis realiai susiformavo ne vėliau kaip tik XIX a. viduryje.

Ankstesnės administravimo sistemos buvo asmeninės (personalinės), t. y. grindžiamos lojalumu ir ištikimybe konkrečiam asmeniui tokiam kaip karaliui arba ministrui, užuot buvusios neasmeninės, kurios grindžiamos teisėtumu ir lojalumu organizacijai ar valstybei. Ankstyvoji administravimo praktika (veikla) dažniausiai baigdavosi korupcija ar pareigų naudojimu siekiant asmeninės naudos. Atitinkamas pareigas dažniausiai buvo

siekiama užimti naudojantis protekcijomis, pasikliaujant draugais ar giminaičiais arba paperkant pareigūnus. Taip buvo mokama už teisę tapti muitininku arba mokesčių rinkėju, kurie rinkdami mokesčius iš klientų kartu siekdavo susigrąžinti investuotas pradines sumas už gautas pareigybes ir gauti pelną. Buvusioje Britanijos kolonijoje Sidnėjuje muitinės pareigūnas gaudavo 5 procentus visų surinktų mokesčių, o policininkams būdavo mokama po vieną šilingą už „maištingo ir siautėjančio jūreivio sulaikymą ir nakvynės suteikimą kalėjime“. Vienintelis įprastas būdas gauti valstybės tarnautojo darbą jaunam vyrui (tik vyrai būdavo įdarbinami), būdavo kreiptis į giminaitį ar šeimos draugą su prašymu padėti užimti minėtas pareigas. Taigi nebūdavo jokių garantijų, kad žmonės, dirbantys šioje sistemoje, būtų kompetentingi.

Iki XIX a. Jungtinėse Valstijose egzistavo vadinamoji grobio administravimo sistema, kuri kildinama iš posakio „grobis priklauso nugalėtojui“. Paprastai po rinkimų, kuriuose būdavo išrenkama nauja partija (tai taikoma rinkimams nuo vietinio lygmens iki Prezidento), kiekvieną administracinio darbo pareigybę (nuo pat žemiausios iki aukščiausios) užimdavo rinkimus laimėjusios partijos paskirti asmenys. Ši sistema pasiekė apogėjų 1830 m. prezidentaujant E. Džeksonui.

Tokia administravimo sistema nebuvo veiksminga. Gyventojai nebepasitikėjo valstybės administracija. Pagaliau ankstyvojo administravimo formų neatskiriamos problemos vėlesnėje XIX a. dalyje lėmė pasikeitimus ir reformas, susijusias su tradiciniu viešojo administravimo modelio susiformavimu. Kad modernistinė biurokratija buvo „asmeniška, tradicinė, išskaidyta, neaiški ir smulkmeniška“, o M. Weberio siūlyta modernioji biurokratija buvo „neasmeniška, racionali, specifinė, universali ir orientuota į laimėjimus“. Šiandien sėkmingo tradicinio viešojo administravimo modelio kontekste ankstyvoji administravimo veikla (praktika) atrodo gana keista. Dabar profesionalus, nepartinis, objektyvus administravimas mums yra toks įprastas, kad sunku suvokti, jog gali egzistuoti kitokia administravimo sistema.

O. E. Hughesas teigia, kad tradicinis viešojo administravimo modelis šiandien apibrėžiamas kaip didysis (pagrindinių, svarbiausių) reformų vyksmas. Anksčiau viešojo administravimo funkcijas atliko neprofesionalai, paprastai susaistyti asmeniniu lojalumu lyderiui, o viešųjų organizacijų administravimas tapo profesionaliu užsiėmimu, kurį efektyviausiai įgyvendina skirtingos viešosios tarnybos. Tarnavimas visuomenei tapo darbu, reikalaujančiu geriausių žmonių, galinčių (tinkamų sudaryti, suformuoti) administravimo elitą ir visada veikti pagal nustatytus įstatymus bei

precedentus. Politikai gali ateiti ir išeiti, bet kai valdymo aparatas yra nuolatinių pareigūnų rankose, nuo vieno politinio režimo prie kito paprastai pereinama sklandžiai.

Tradicinis viešojo administravimo modelis galėtų būti apibūdinamas kaip administravimas pagal politinių lyderių vykdomą oficialią kontrolę, pagrįstas griežtu hierarchiniu biurokratijos modeliu, disponuojančiu nuolatiniais ir nešališkais pareigūnais, kurie motyvuoti (suinteresuoti) tik viešaisiais interesais bei vienodai tarnaujantys bet kuriai valdančiajai partijai ir nekuriantys politikos, bet vykdantys (įgyvendinantys) tik politikų suformuotą politiką. Šie viešojo administravimo teoriniai pagrindai buvo suformuluoti kelių šalių teoretikų: Wilsono Jungtinėse Valstijose ir vokiečio M. Weberio sukurtame biurokratijos modelyje. Apskritai ši teorija pradėjo formuotis XIX a. pabaigoje, o formalizavosi 1900–1920 m. ir labai nepakitusi daugumoje Vakarų šalių išsilaikė iki XX a. paskutinio ketvirčio. Kaip socialinei teorijai tai ilgas gyvavimo laikotarpis, net jeigu 1980 m. pradžioje vyriausybės nutolo nuo daugelio šios teorijos principų.

Tradicinis administravimo modelis išliko ilgiausiai nusistovėjusia, nekintama ir sėkmingiausia viešojo sektoriaus valdymo teorija, nors dabar išgyvena pokyčių laikotarpį, t. y. keičiasi. Tam yra keletas priežasčių. Jis turėjo tendenciją (polinkį) būti nelanksčiu (konservatyviu) ir biurokratiniu procesu, o nebuvo orientuotas į rezultatus. t. y. visas dėmesys kreipiamas ne į rezultatus, o į nustatytų procedūrų laikymąsi. Nors šis modelis anksčiau buvo pripažintas kaip siekiantis aukščiausio galimo (įmanomo) efektyvumo lygio, nuo 1970 m. buvo labai kritikuojamas ir įrodyta, kad griežta biurokratija yra techniškai neveiksminga. Vyriausybės ir kitos įvairios viešosios struktūros labiau pradėjo domėtis rezultatais ir mažiau formaliomis procedūromis. Politikos lyderių nepasitenkinimas biurokratija, per daug formalizuotos procedūros nepalankiai apibūdino tradicinį viešojo administravimo modelį. Dėl to vyriausybių ir jų sistemų institucijų atliekamos viešojo administravimo procedūros buvo pradėtos radikaliai keisti. Praėjus beveik 100 metų po jo priėmimo, tradicinis viešojo administravimo modelis yra pamažu išstumiamas. Jis nedingo (neišnyko) per naktį ir jo elementai vis dar egzistuoja, bet teorija bei praktika dabar pripažįstama kaip senamadiška ir neatitinkanti sparčiai besikeičiančios visuomenės poreikių[110].

[110] Huges O. E. Public Management & administration. An Introduction. Second Edition. – Chipenham, Wiltshire: Printed in Great Britain by Antony Rowe Ltd, 1998. P. 22–25.

3.5.2. Viešojo administravimo samprata

Juridinėje terminologijoje pradėjus vartoti kategoriją *viešasis administravimas* sumažėjo ilgus dešimtmečius gyvavusios sąvokos *valstybinis valdymas* vartojimas. Minėto termino įtraukimas į Lietuvos teisinę ir valdymo sistemas iš dalies susiausrino administracinėje teisėje ir valstybės valdymo praktikoje vyravusios kategorijos *valstybinis valdymas* vartojimo ribas ir prasmę. Kadangi kategorija *viešasis administravimas* iki galo Lietuvoje dar neištyrinėta, pateiksime jos detalesnę analizę.

Mokslo srities kriterijų apibrėžimas, t. y. ribų, gairių (orientyrų) ir sferos, pagal kurias ją būtų galima atskirti nuo kitų mokslinių ir humanitarinių disciplinų, nustatymas, yra siejamas su bet kurio akademinio dalyko gera pradžia. Iki šiol niekas nepateikė aiškios viešojo administravimo sąvokos, su kuria sutiktų dauguma praktikų ir mokslininkų.

Didžiausi sunkumai siekiant priimtino tikslaus ir universalaus apibrėžimo XX a. kilo dėl greito (spartaus) viešojo administravimo vystymosi, kuris šiandien atrodo viską apimantis. Viešieji administratoriai užsiėmę techninėmis smulkmenomis, nors nebūtinai kasdieniškomis: jie rengia vietos valdžios biudžetus, skirsto darbus pašte, organizuoja gatvių, kelių tvarkymą ir tiesimą bei pašto pristatymą ir vertina gydymo nuo narkotikų centrų darbą. Tuo pačiu metu jie yra susiję su pagrindiniais visuomenės tikslais ir su išteklių šiems tikslams pasiekti plėtra greitai besikeičiančios politinės aplinkos kontekste.

Viešasis administravimas yra susijęs su viešųjų programų valdymu. Viešieji administratoriai dirba visuose valdymo lygmenyse ir jie paprastai vadovauja ne pelno siekiančioms organizacijoms. Esminės sritys, kuriose viešojo administravimo subjektai funkcionuoja, apima įvairius valdymo klausimus ir kitus viešuosius reikalus – nuo gynybos ir nacionalinio saugumo iki socialinės priežiūros ir aplinkos kokybės, nuo kelių ir tiltų projektavimo bei statybos iki kosmoso tyrinėjimų, nuo mokesčių ir finansų administravimo iki personalo ir žmogiškųjų išteklių valdymo[111].

Vakaruose viešojo administravimo teorija atsirado XIX a. pabaigoje, tačiau iki šiol mokslininkai neturi bendro požiūrio. Amerikiečių mokslininkas Deividas H. Rosenbloomas vadovėlyje „Viešasis administravimas“ aptaria tris skirtingas viešojo administravimo teorijas. Anot jo, vieni vie-

[111] Denhardf R. B., Grubbs J. W. Public Administration. An Action Orientation. – Wadsworth: Printed by Canada, 2003.

šąjį administravimą supranta kaip vadybą (valdymą), kiti pabrėžia jo politologinę prigimtį, o treti teigia, jog tai teisinis procesas, nes jis įgyvendinamas laikantis įstatymo raidės[112].

Viešąjį administravimą, atsižvelgiant į jo kaip veiklos platumą, vienareikšmiškai apibrėžti gana sunku. Viešasis administravimas kaip kategorija yra labai abstrakti ir įvairi, todėl mokslininkų apibrėžiama labai miglotai, vartojant skirtingus terminus. Paskutiniajame XX a. dešimtmetyje šiam apibrėžimui yra skiriamas ypatingas dėmesys. Jį lemia keletas priežasčių. Pirma, būtina suformuluoti bendrą definiciją siekiant išvengti mokslininkų ir praktikų susirūpinimo viešojo administravimo disciplina ir praktika. Antra, viešojo administravimo apibrėžimas padėtų nustatyti jo vietą plačiame politiniame, ekonominiame ir socialiniame kontekste. Trečia, mokslininkų nerimas dėl pavyzdinės viešojo administravimo definicijos nebuvimo rodo, kad ši kategorija, kaip minėta anksčiau, gali būti suprantama trejopai. Metų metais mokslininkų pastangos pabrėžti vieną arba kitą požiūrį į viešąjį administravimą skatino painiavą, nes kiekvienos teorijos atstovai šią kategoriją aiškino savaip.

Viešojo administravimo sritis yra tokia plati, kad jos neįmanoma apibrėžti viena definicija. J. M. Shafritzas ir E. W. Russelas viešojo administravimo apibrėžimus skirsto į keturias grupes: politinius, teisinius, vadybinius ir profesinius[113]. Šis skirstymas iš esmės išplečia anksčiau minėtą D. H. Rosenbloomo pateiktą grupavimą, kuris visas viešojo administravimo definicijas skirstė į tris rūšis – politinės, vadybinės ir teisinės.

Viešasis administravimas glaudžiai susijęs su politika, todėl negali egzistuoti atskirai nuo jos. Tai yra ta sąlyga, kuri daro jį viešąjį ir kartu skirtingą nuo privataus arba verslo administravimo.

Kadangi viešasis administravimas yra suprantamas kaip veikla, kurią vykdo valstybė, tai jisai yra glaudžiai susijęs su teise. Daugumoje bendruomenių, pavyzdžiui, tokių kaip kontinentinė Europa, viešasis administravimas yra pripažįstamas mokymo dalyku, kuris dėstomas teisės fakultetuose. O viešasis administravimas Jungtinėse Valstijose nėra laikomas teisiniu dalyku, tačiau jo pagrindas visada yra juridinis.

[112] Rosenbloom D. H. Public administration. Undestanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. – New York: Random house, 1986.

[113] Shafritz Jay M., Russel E. W. Introducing Public Administration. Second Edition. – Longman, 1999.

Iš prigimties viešasis administravimas yra siejamas su viešąja teise, jos įgyvendinimu. Kiekvienam bendrosios teisės (*general law*) taikymui būtinas administracinis aktas. Viešasis administravimas negali funkcionuoti be teisinio pagrindo. Būtent reglamentavimas sudaro viešojo administravimo esmę ir traktuojamas kaip viena iš seniausių valdžios funkcijų. Šių dienų reglamentavimas yra taip plačiai paplitęs, kad su juo mes susiduriame kiekvieną dieną. Teorijoje viešosios teisės subjektai negali taikyti teisės normų, jeigu jos nėra nustatytos įstatymuose arba kituose teisės aktuose, kuriuos įstatymų leidėjas paveda patvirtinti atitinkamiems viešojo administravimo subjektams.

Taip pat teigiama, kad viešasis administravimas yra daugiau vadybos sritis, nes dauguma aukštųjų vadybos mokyklų (arba verslo, arba administravimo) skirstomos į viešojo ir privataus sektorių mokymo programas. Kaip jau minėta anksčiau, teisinis pagrindas sudaro sąlygas viešajam administravimui funkcionuoti, bet be vadybinio aspekto jis nedaug kuo galėtų būti naudingas viešajam reikalui.

Vienas iš viešojo sektoriaus užsiėmimų yra galimybė dalyvauti rengiant, vertinant bei tobulinant įvairias viešąsias programas. Tačiau ne visi anksčiau minėto sektoriaus darbuotojai yra įtraukti į praktinius viešuosius debatus politikos, teisės ir vadybos srityse, nors jie visi susidomėję savo darbu. Kadangi tvarkant viešuosius reikalus dalyvauja daug viešojo sektoriaus darbuotojų, tai viešasis administravimas traktuojamas dar ir kaip užsiėmimas (profesija).

Fletcheris teigia, kad terminas *viešasis administravimas* reiškia: 1) viešojo sektoriaus darbuotojų veiklą; 2) valdžios struktūrą; 3) viešojo sektoriaus darbuotojų veiklos ir valdžios struktūrų tyrinėjimą. Šiek tiek skirtingai šį terminą apibrėžia Hugesas. Jis nurodo, kad terminas *viešasis administravimas* visada apima viešojo sektoriaus tyrinėjimą, taip pat jo veiklą ir profesijas, kurioms reikalingas specialus išsilavinimas. Kiek daugiau kritiškai anksčiau minėtą terminą apibūdina Dunleavy. Jis įtikinėja, kad viešasis administravimas pirmiausia yra sutelktas į: valdžios (vyriausybės) institucijas, jų organizacines struktūras ir sprendimų priėmimo bei taikymo procesus. Tai formali veiklos sritis, susijusi su sprendimų rengimo ir priėmimo procedūromis, o ne su šių sprendimų esme ir poveikiu. Pagaliau tai tyrinėjimų sritis, kuri plačiai taikoma ir glaudžiai susijusi su praktinėmis problemomis ir praktinio pobūdžio sprendimais[114].

[114] Greenwood J., Pyper R., Nilson D. New Public Administration in Britain. Third Edition. – London: Routledge, 2002.

Viešasis administravimas nefunkcionuoja vakuume, jis glaudžiai susijęs su visuomenėje vykstančiais procesais. Greitas veiklos sričių, priskiriamų viešajam administravimui, skaičiaus didėjimas leido teoretikams suformuluoti daugybę įvairių definicijų. Toliau pateiksime keletą viešojo administravimo apibrėžimų, kuriuos per pastaruosius du dešimtmečius pasiūlė pagrindinių vadovėlių apie viešąjį administravimą autoriai:

1. *Viešasis administravimas yra prekių gamyba ir paslaugų teikimas, skirtas piliečių-vartotojų poreikiams patenkinti*[115];
2. *Įprastine vartosena viešasis administravimas yra bendra išraiška viso paketo veiklos, kuri susijusi su viešosios politikos nustatymu ir įgyvendinimu*[116];
3. Viešasis administravimas:
   a) *kooperuotos (bendros) grupės pastangos viešajame reguliavime;*
   b) *apimantis visas tris valdžios šakas – vykdomąją, įstatymų leidžiamąją ir teisminę – ir jų tarpusavio santykius;*
   c) *atlieka svarbų vaidmenį formuojant viešąją politiką ir yra politinio proceso dalis;*
   d) *reikšmingais, aiškiais bruožais skiriasi nuo privataus administravimo;*
   e) *yra glaudžiai susijęs su privačiomis grupėmis ir asmenimis teikiant paslaugas visuomenei*[117];
4. *„… viešasis administravimas yra susijęs su centrinės valdžios politikos ir programų organizavimu ir su pareigūnų elgesiu (paprastai nerenkamų), kurie formaliai atsakingi už savo elgesį“*[118];
5. *Viešojo administravimo praktika apima dinamišką įvairių valdžios jėgų pastangų suderinimą vadovaujant viešajai politikai ir programoms*[119];

[115] Dimock M., Dimock G. and Fox D. Public Administration. Fifth Edition. 1983.

[116] Cole Blease Graham Jr. and Steven W. Hays. Managing the Public Organization. 1986.

[117] Felix A Nigro and Lyoyd G. Nigro. Modern Public Administration. Seventh Edition. 1989.

[118] Charles H. Levine, Peters B. Guy and Frank J. Thompson. Public Administration: Challenges, Choices, Consequences. 1990.

[119] Melvin J. Dubnic and Arbara S. Romzek. American Public Administration: Politics and the Management of Expectations. 1991.

[120] Robert B. Denhardt. Public Administration: An Action Orientation. 1995.

6. *Viešasis administravimas yra susijęs su viešųjų programų valdymu*[120]*;*
7. *Viešasis administravimas gali būti apibrėžiamas kaip visi procesai, organizavimai ir asmenys (vėliau atliekantys pareigūnų pareigas ir vaidmenį), kurie susiję su įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios priimtų ar išleistų įstatymų ir kitų taisyklių vykdymu*[121]*;*
8. *Viešasis administravimas gali būti vaizduojamas kaip santykių mechanizmas, nukreiptas į viešosios politikos įgyvendinimą*[122]*;*
9. *Viešasis administravimas visose šiuolaikinėse valstybėse yra tapatinamas su vykdomąja valdžia*[123]*;*
10. *Viešasis administravimas yra naudojamas valdymo, politikos ir teisės teorijose ir procesuose, vykdant įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios įpareigojimus, užtikrinant reguliavimo ir aptarnavimo funkcijų visai visuomenei ar tam tikrai jos daliai teikimą*[124]*;*
11. *Tradiciškai viešasis administravimas yra ketinimas (galvojimas, mąstymas, idėja, mintis), kaip tobulinti valdymą*[125]*.*

Taigi anksčiau minėtų viešojo administravimo definicijų analizė leidžia teigti, kad jis yra siejamas (tapatinamas) su: 1) vykdomąja valdžia (dar yra susijęs su įstatymų leidžiamąja ir teismine valdžiomis); 2) viešosios politikos formulavimu ir įgyvendinimu; 3) įtraukimu į didelių problemų sritį apie žmonių elgesį ir kooperuotas žmonių pastangas; 4) sritimi, kuri keliais bruožais gali skirtis nuo privataus administravimo; 5) viešųjų prekių gamyba ir paslaugų teikimu; 6) įsišaknijęs teisėje taip pat kaip ir susijęs su teisės vykdymu. Tačiau bandymas aiškiai nustatyti daugiau viešajam administravimui būdingų specifinių detalių, anot Haroldo Steino, tampa bevaisėmis pastangomis. Dėl didelio viešojo administravimo kintamumo ir painumo beveik kiekviena administracinė situacija tampa unikaliu įvykiu, nepasiekiamu bet kokiam sisteminiam kategorizavimui. Kaip rašo H. Stei-

[121] George J. Gordon and Michael E. Milakovich. Public Administration in America. 1995.

[122] William C. Johnson. Public Administration: Policy, Politics and Practice. Second Edition. 1996.

[123] James W. Felser and Donal F. Kettl. The Politics of the Administrative Process. Second Edition. 1996.

[124] David H. Rosenbloom and Deborah D. Goldman. Public Administration: Understanding management, Politics, and Law in Public Sector. Fourth Edition. 1997.

[125] Grover Starling. Managing the Public Sector. Fifth Edition. 1997.

nas, „viešasis administravimas yra sritis, kurioje kiekvienas žmogus yra pats sau sistemintojas ir skirstytojas ir priimtos kategorijos privalo atrodyti kaip santykinai greitai išnykstančios (pamirštamos)“.

Amerikiečių autoriai Jerome'as B. McKinney ir Lawrence'as B. Howardas nurodo, kad viešasis administravimas suvokiamas kaip (1) tikslų įvykdymas kitų organizuotomis pastangomis, (2) veikla, apimanti būtinas sutelkti organizacijas ir žmogiškuosius išteklius (viešuosius ir privačius), (3) politikos (nuostatų, pareiškimų, teiginių) perkėlimas į programas ir projektus, (4) idėjų perkėlimas į veiklą, kuri (5) pagaliau pagerintų žmonių gyvenimą[126].

Remdamiesi viešojo administravimo definicijų įvairove mokslininkai daro šias išvadas. Pirma, dalis mokslininkų teigia, kad viešasis administravimas, kaip mokymo dalykas, apskritai neegzistuoja, nes neįmanoma tiksliai apibrėžti jo esmės ir proceso bei nustatyti viešojo administravimo teorinės ir taikomosios reikšmės. Kai kurie teoretikai taip pat įrodinėja, kad nėra viešojo administravimo mokslo disciplinos, nes ji iš dalies tapatinama su kitais mokslais, kaip antai, politikos mokslu, sociologija, ekonomika bei verslo administravimu. Nors toks viešojo administravimo apibūdinimas yra tikslesnis, tačiau nepakankamas, nes nepaliekama galimybės nuosekliai analizuoti daugybę kitų šiuolaikinio viešojo (visuomeninio) gyvenimo aspektų. Antra, priešingai nei teigiama pirmoje išvadoje, viešasis administravimas yra visur. Trečia, viešasis administravimas apima veiklą, kuri yra susijusi su politika ir jos strategijos formavimu bei sutelkta vykdomosios valdžios srityje. Anot šios teorijos šalininkų, „viešasis administravimas yra valdymo, politinių ir teisinių teorijų bei procesų naudojimas įgyvendinant įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias, padedančias užtikrinti sėkmingą valstybės uždavinių ir funkcijų vykdymą“[127].

Gana įdomiai viešojo administravimo kategoriją apibūdina rusų mokslininkas I. A. Vasilenko. Jis teigia, kad viešasis administravimas gali būti apibrėžiamas siaurąja ir plačiąja prasmėmis. Siaurąja prasme „viešasis administravimas reiškia valstybės tarnautojų profesionalią veiklą, t. y. valstybinį administravimą“. Amerikiečių enciklopedija valstybinį administra-

[126] McKinney J. B. and Howard L. C. Public Administration, Balancing Power and Accountability. Second Edition. 1998. P. 62.

[127] David H. Rosenbloom and Deborah D. Goldman. Public Administration: Understanding management, Politics, and Law in Public Sector. 1997.

vimą apibrėžia kaip visas veiklos rūšis, nukreiptas į vyriausybės sprendimų įgyvendinimą. Plačiąja prasme „viešasis administravimas – tai ne tik valstybės tarnautojų profesionali veikla, bet ir visa administracinių institucijų sistema su gana griežta valdžios hierarchija dėl kurios atsakomybė už valstybinių sprendimų įgyvendinimą leidžiasi iš viršaus į apačią“[128].

Šiandien Lietuvoje viešojo administravimo kategorijai skiriamas ypatingas mokslininkų ir praktikų dėmesys. 1999 m. Kauno technologijos universiteto išleistoje monografijoje „Viešasis administravimas“, A. Šakočius rašo, jog „siūlytina viešąjį administravimą suprasti kaip valstybės valdymą arba valstybės administravimą (plačiąja prasme) ir valstybinį valdymą, arba valstybinį administravimą (siaurąja prasme)“. Anot jo, „viešąjį administravimą, įgyvendinamą visų valstybės institucijų, galime vadinti valstybės valdymu, o viešąjį administravimą, įgyvendinamą vykdomosios valdžios institucijų, – valstybės administravimu“[129].

Kiti autoriai teigia, kad viešasis administravimas – sąvoka, aprėpianti viso viešojo sektoriaus veiklą. Viešasis administravimas yra aiškinamas kaip visuomenės išrinktosios valdžios politikos įgyvendinimas per įvairias valdymo priemones bei mechanizmus, pirmiausia – valstybės administravimo subjektus ir įstatymus[130].

Apibūdindamas viešąjį administravimą V. Nekrošis rašo, jog viešasis administravimas pirmiausia siejamas su viešosios politikos įgyvendinimu. Šiuo metu viešasis administravimas apibrėžiamas ne tik kaip politikos įgyvendinimas, bet ir kaip viešosios politikos formulavimas. Be to, jo teigimu, viešasis administravimas apima įvairias politikos sritis – valstybės tarnybą, viešųjų paslaugų teikimą ar privačios veiklos reguliavimą. Atskirai jis pateikia teisinį viešojo administravimo apibrėžimą: viešasis administravimas gali būti suprantamas kaip įvairių teisės aktų įgyvendinimas ar įgyvendinimo priežiūra ir vidaus teisės aktų taikymas[131].

[128] Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Учебное пособие. Издание 2-е, переработанное и дополненное. – Москва: издателъская корпорация „Логос“, 2000. С. 28–30.

[129] Šakočius A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime // Viešasis administravimas. – Kaunas: Technologija, 1999.

[130] Raišienė A. G. Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai // Viešoji politika ir administravimas. 2003. Nr. 4. P. 19.

[131] Nekrošis V. Viešoji administracija / Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. – Vilnius: UAB „Poligrafija ir informatika“, 2004. P. 423.

Lietuvoje galutinai šios kategorijos prioritetą įtvirtino 1999 m. birželio 17 d. priimtas Viešojo administravimo įstatymas. Vadovaujantis šio įstatymo 3 straipsnio 1 dalimi viešasis administravimas apibrėžiamas kaip „įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti“[132]. Lingvistine pasme šiek tiek kitaip viešojo administravimo apibrėžimas išdėstytas 2007 m. birželio 27 d. Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo Nr. X–736 redakcijoje, įsigaliojusioje 2007 m. sausio 1 d. (viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti priimant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą[133]), tačiau jo esmė beveik nesikeičia. Iš pateikto apibrėžimo akivaizdu, kad vienas iš svarbiausių viešojo administravimo požymių yra tas, kad jis siejamas būtent su vykdomojo pobūdžio veikla.

Viešojo administravimo teisiniam traktavimui ilgą laiką įtakos turėjo kiti požiūriai, ypač vadybos teorija. Vis dėlto šiandien teisinis požiūris į viešąjį administravimą tapo svarbiausiu jo apibūdinimo metodu. Tokį požiūrį į viešąjį administravimą lėmė tai, kad jo prigimtis kildinama iš trijų tarpusavyje susijusių šaltinių. Pirmasis šaltinis yra administracinė teisė. Dar 1905 m. amerikiečių mokslininkas F. Gudmovas, bendrosios viešojo administravimo teorijos pradininkas, išleido vadovėlį „Jungtinių Valstijų administracinės teisės principai“. Jame administracinę teisę jis apibrėžia „kaip teisės šaką, kuri įtvirtina organizacijas ir nustato valdžios, vykdančios įstatymus, kompetenciją ir nurodančios individualias teisių gynimo priemones nuo pažeidimų“[134].

Antrasis šaltinis, kuris turėjo įtakos viešojo administravimo teisiniam traktavimui susiformuoti, susijęs su viešojo administravimo procedūromis. Jų dėka administracinis procesas pamažu vis labiau panašėjo į teisminį procesą. Administracinėms procedūroms atsirasti lemiamą reikšmę

[132] Valstybės žinios. 1999 m. liepos 9 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 1945.

[133] Valstybės žinios. 2007 m. liepos 14 d. Nr. 77. Publikacijos Nr. 2975.

[134] David H. Rosenbloom and Deborah D. Goldman. Public Administration: Understanding management, Politics, and Law in Public Sector. Fourth Edition. 1997.

turėjo anksčiau minėto amerikiečių mokslininko F. Gudmovo administracinės teisės definicija, kurios tikslas buvo sutelktas ties konstitucinių asmens teisių apsaugos procedūrų nustatymo modeliu. Vėliau buvo priimtas Administracinių procedūrų įstatymas, kuris nustatė administracinio teisėjo pareigybę. JAV administraciniai teisėjai pradėjo veikti pačiose viešojo administravimo institucijose, panašiai kaip administraciniai teismai Europoje.

Trečiasis viešojo administravimo teisinio apibūdinimo šaltinis yra konstitucinė teisė. Po 1950 m. Jungtinėse Valstijose buvo priimti nauji federaciniai įstatymai, kurie išplėtė piliečių procesines teises viešųjų pareigūnų atžvilgiu. Labai sustiprinta piliečių teisė į vienodą konstitucinių teisių apsaugą, taikoma atliekant įvairius administracinius veiksmus (įvairių administracinių veiksmų aspektu), pradedant nuo viešojo administravimo sistemos personalo komplektavimo ir baigiant viešosiomis mokyklomis bei kalėjimais.

Asmens konstitucinių teisių išplėtimas dar labiau padidino teisinio požiūrio į viešąjį administravimą aktualumą. Dabar viešieji pareigūnai yra atskaitingi už žalą, jeigu jie žinojo arba turėjo žinoti, kad savo veiksmais pažeidžia piliečių konstitucines teises. Jie asmeniškai atsako už padarytos žalos atlyginimą nukentėjusiam asmeniui. Šis principas taikomas ir Lietuvoje. Viešojo administravimo įstatymo 42 straipsnyje nustatyta, kad „viešojo administravimo subjektas, pažeidęs Viešojo administravimo įstatymo reikalavimus, atsako įstatymų nustatyta tvarka. Turtinė ir neturtinė žala, atsiradusi dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų, atlyginama Civilinio kodekso ir kitų įstatymų nustatyta tvarka“. Viešojo administravimo subjektas, atlyginęs asmeniui padarytą žalą, patirtą nuostolį išreikalauja įstatymų nustatyta tvarka iš valstybės ar savivaldybės tarnautojo, dėl kurio kaltės ši žala atsirado.

Teisinis viešojo administravimo traktavimas įkūnija tris pagrindines vertybes. Pirmoji yra procedūriškai nustatytas procesas, kuris greičiau simbolizuoja teisingumo esmę ir yra suprantamas kaip visuma proceedūrų, sukurtų taip, kad gintų asmenis nuo piktavališkos, savavališkos ar nekonstitucinės vyriausybės veiklos. Antroji vertybė apima asmens pagrindines teises, išreikštas konstitucijoje. Apskritai, teisėtvarka užtikrina asmens teisių ir laisvių maksimizavimą kaip pozityvų ir būtiną politinės sistemos bruožą. Juridinės doktrinos nustato didžiulę atsakomybę oficialiems administraciniams veiksmams, pažeidžiantiems pagrindines asmens konstitucines teises. Trečioji vertybė – teisėtvarkos bešališkumas. Ši koncepcija interpretuojama labai įvairiai. Ji apima daugiau konstitucinius objek-

tyvios gynybos reikalavimus ir suteikia teismams teisę atlyginti nuostolius asmenims, kurių konstitucines teises pažeidė viešųjų institucijų administraciniai veiksmai.

Viešasis administravimas nuo kitų valstybinės veiklos rūšių skiriasi savo specifiniu turiniu, pasireiškiančiu tiesioginiu įstatymų, reguliuojančių santykius įvairiose ekonomikos, socialinėje kultūrinėje ir administracinėje politinėje srityse ir šakose, vykdymu (krašto apsauga, viešoji tvarka, pramonė, žemės ūkis, statyba, transportas, aplinkos apsauga, švietimas, sveikatos apsauga, mokslas, kultūra ir t. t.). Kaip savarankiška valstybinės veiklos rūšis viešasis administravimas įgyvendinamas visos visuomenės mastu visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje ir apima visas visuomeninio gyvenimo sritis bei šakas.

3.5.3. Viešasis administravimas ir administracinė teisė

Mokslinėje literatūroje administracinė teisė dažniausiai apibūdinama kaip valdymo teisė, nes ji reguliuoja visuomeninius santykius, susiklostančius organizuojant ir įgyvendinant vykdomąją valdžią, valstybinį ir viešąjį valdymą (administravimą). Būdama viešosios teisės dalimi, ji neatskiriamai susijusi su viešuoju administravimu ir pripažįstama socialinių procesų valdymo ir reguliavimo viešajame sektoriuje neišvengiamu bei svarbiausiu instrumentu.

Atsižvelgiant į tai galima teigti, kad viešasis administravimas ir administracinė teisė yra glaudžiai susiję reiškiniai. Būtinais (privalomais) administracinių teisinių santykių subjektais yra viešosios administracijos institucijos ir įstaigos. Administracinė teisė taip pat nustato viešojo administravimo subjektų veiklos ribas, įtvirtina valstybės tarnautojų teisinį statusą, apibrėžia viešojo administravimo subjektų kontrolės formas. Ji reguliuoja santykius, atsirandančius viešojo administravimo įgyvendinimo procese, apibrėžia viešojo administravimo principus ir funkcijas, t. y. nustato jo turinį. Kitaip sakant, viešasis administravimas yra laikomas administracinės teisės reguliavimo objektu. Būtent administracinės teisės normų reguliuojamasis poveikis nukreiptas į viešojo administravimo sistemos funkcionavimo, jai iškeltų vykdomųjų funkcijų įgyvendinimo užtikrinimą. Taigi terminas *viešasis administravimas* (*administration publique, administration publica, public administration* ir t. t.) vaidina svarbiausią vaidmenį ir pripažįstamas pagrindine daugelio užsienio šalių administracinės teisės kategorija.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, galima teigti, jog viešasis administravimas labai glaudžiai susijęs su administracine teise. Kadangi viešasis administravimas siejamas su vykdomąja veikla, būtų logiška jį laikyti ne tik viena iš pagrindinių administracinės teisės kategorijų, bet ir jos reguliavimo sritimi. Viešojo administravimo priskyrimą administracinės teisės reguliavimo sričiai galima pagrįsti šiais esminiais teiginiais.

Pirma, anglų administracinės teisės teoretikas D. Foulkesas, apibūdindamas administracinę teisę, rašo: „Administracinė teisė yra teisė apie viešąjį administravimą“. Toks administracinės teisės apibrėžimas yra susijęs su viešosios valdžios teisiniu statusu, su jos teisėmis, pareigomis ir jų įgyvendinimo procedūromis, taip pat su didele grupe institucijų, vykdančių viešąją valdžią, jų tarpusavio ryšiais bei teisine tarnautojų padėtimi. Be pagrindinių ir tradicinių valstybės funkcijų (bendruomenės apsauga nuo vidaus kovų ir išorės agresijos), šiuolaikinė valstybė dėl mokslo ir technikos pažangos, gyventojų ir politinių partijų skaičiaus didėjimo ir kt. įgyja daugybę kitų funkcijų. Atlikta šių funkcijų analizė rodo, kad viešasis administravimas apima visus svarbiausius viešojo gyvenimo aspektus. Administracinės teisės normos taip pat reguliuoja plačias valstybinio ir visuomeninio gyvenimo sritis. Vadinasi, šiuolaikinio viešojo administravimo evoliucija kartu skatina modernios administracinės teisės raidą.

Antra, viešasis administravimas yra siejamas su valdžių padalijimo doktrina, būtent vykdomąja valdžia. Administracinė teisė taip pat susijusi su valdžių padalijimo doktrina, nes nustato vykdomosios valdžios institucijų kompetenciją, vidinę organizacinę struktūrą, jos veiklos formas ir metodus. Ir kiekybiškai, ir funkciškai pagrindinės ir svarbiausios viešojo administravimo subjektų sistemoje yra vykdomosios valdžios institucijos, kurios atlieka visų svarbiausių valdymo sričių reguliavimą ir koordinavimą.

Trečia, beveik sutampa (administracinės teisės subjektų ratas šiek tiek platesnis) administracinės teisės ir viešojo administravimo subjektai. Pagrindinę viešojo administravimo ir administracinės teisės subjektų grupę sudaro vykdomosios valdžios, kitos Respublikos Prezidentui ir Seimui atskaitingos vykdomosios bei vietos savivaldos institucijos, t. y. valstybinio valdymo (administravimo) ir vietos savivaldos subjektai. Šios institucijos turi teisės aktų nustatytas teises ir pareigas. Be to, administracinė teisė nustato viešąjį administravimą įgyvendinančių institucijų įgaliojimų įgijimo būdus ir ribas, pagal kuriuos galime nustatyti tinkamai ar netinkamai ši valdžia juos naudoja ir kokią kompetenciją atitinkama institucija turėtų įgyvendinti.

Ketvirta, viešojo administravimo subjektų atliekamas administracines procedūras nagrinėjant asmenų prašymus (skundus) galima traktuoti kaip vieną iš teisėtumo užtikrinimo viešajame valdyme būdų, kuris laikomas administracinės teisės bendrosios dalies sudėtine dalimi. Administracinės teisės proceso normos reglamentuoja administracinių bylų dėl ginčų, kylančių viešojo ar vidaus administravimo srityje, procesą, kuris taip pat priskiriamas prie administracinės teisės institutų.

3.6. KATEGORIJŲ *VYKDOMOJI VALDŽIA*, *VALSTYBINIS VALDYMAS* (*ADMINISTRAVIMAS*) IR *VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS* SANTYKIS

3.6.1. Žodžių *viešasis*, *valdymas* ir *administravimas* reikšmių sematinė analizė

Žodis *viešasis* (lot. *publicus*) tiesiog reiškia visuomeninį, atvirą, viešą, laikomas žodžio *privatus* (angl. *private*) antonimu. Amerikiečių teisinių terminų žodyne minėtas žodis (angl. *public*) apibrėžiamas kaip susijęs su valstybe, tauta arba visa visuomene, kaip visiems atviras, žinomas, kaip bendras visiems arba daugumai, kaip atviras bendram naudojimui[135]. Taigi žodžiai *valstybinis* ir *viešasis* vartojami veiklai ir santykiams apibūdinti. Jie nėra priskiriami privačiam sektoriui, privačiam gyvenimui.

Žodis *administravimas* yra kilęs iš lotyniško žodžio *administrare*, reiškiančio „tarnauti“, „tvarkyti, valdyti, vadovauti“ ir „atlikti, vykdyti, veikti, imtis darbo“[136]. Jis reiškia valdymą kaip procesą, kaip funkcinę veiklą valdyme, kaip valdymo sprendimų parengimo ir vykdymo metodų bei priemonių, kuriomis sprendžiami valstybės ir jos įvairių lygių struktūrų uždaviniai, įgyvendinamas tiesioginis, sistemingas ir specializuotas valdymo institucijų poveikis pavaldžioms institucijoms ir kitiems valdymo objektams remiantis administracine atsakomybe už įvykdytus sprendimus.

Valdymo ir socialinio valdymo teorijų analizė yra pagrindas atskleisti viešojo administravimo kaip socialinio valdymo rūšies, būdingus požymius.

[135] Black Hury Campbell, M. A. Black's Law Dictionary. Sixth Edition. – St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990. P. 1393.

[136] Kuzavinis K. Lotynų-lietuvių kalbų žodynas. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1996. P. 22.

Apskritai šios kategorijos yra administracinės teisės teorijos pagrindas. Taigi kartu administracinės teisės esmė ir turinys gali būti atskleisti tik remiantis anksčiau minėtų sąvokų analize.

Anot V. E. Čirkino, žodis *administracinis* reiškia viešąjį valdymą (ne tik valstybinį) ir tuo skiriasi nuo termino *vadyba* turinio, kuris nagrinėja valdymo veiklą labiau platesniame kontekste (apima ne tik viešąjį, bet ir privatų sektorių)[137].

Daugelis mokslininkų *valstybinį valdymą* (*administravimą*), *viešąjį administravimą*, arba administracinius mokslus, laiko ypatingomis sritimis, turinčiomis tarpdisciplininę prigimtį. Dauguma mokslų turi sąlyčio taškų su šiomis kategorijomis, bet visos jos labiausiai susijusios su juridiniais mokslais, nes įgyvendinamos remiantis teisės normomis bei teisinėmis formomis ir metodais. Iš esmės šios sąvokos sudaro administracinės teisės esmę, tačiau vartojamos ir kitų teisės šakų: konstitucinės, civilinės, finansų ir pan. Be teisės mokslo, minėtas kategorijas taip pat vartoja ir kiti humanitariniai mokslai: vadyba, politologija, filosofija ir sociologija.

Nuo XX a. pradžios šis žodis plačiai vartojamas kartu su žodžiu *valdymas*, t. y. *viešasis administravimas* (*public administration*). Viešasis valdymas – tai valdymas visuomenės kartu su visuomene. Teorinės literatūros šiuo aspektu analizė leidžia teigti, kad vieni autoriai terminus *viešasis valdymas* ir *viešasis administravimas* laiko tapačiais, o kiti mano, jog minėti terminai nėra sinonimai, nes turi skirtingas semantines reikšmes. Kaip minėta anksčiau, Lietuvos Respublikos teisės aktuose ir mokslinėje literatūroje paplitusi bei vartojama sąvoka *viešasis administravimas*, o termino *viešasis valdymas* visiškai nėra – jis daugiau vartojamas teorinio mokslinio pobūdžio darbuose.

P. Zakarevičiaus teigimu, termino *administration* kilmė yra prancūziška[138]. Šis žodis prancūzų kalboje reiškia valdymą, tvarkymą. Anglų kalboje taip pat yra žodis *administration*, reiškiantis valdymą, tvarkymą. Tarptautinių žodžių žodyne terminas *administravimas* verčiamas į lietuvių kalbą kaip „valdymas“, „tvarkymas“. Vadinasi, lietuvių kalboje žodžiai *valdymas* ir *tvarkymas* yra žodžio *administravimas* sinonimai. Taigi lietuvių kalboje terminas *administravimas* yra tarptautinio žodžio *administravimas* sulietuvintas variantas, todėl visiškai logiška būtų jo nevartoti, o pakeisti lietuvišku žodžiu *valdymas*.

[137] Чиркин В. Е. Государственное управлениею. – Москва: издательство «Юристь», 2001.

[138] Zakarevičius P. Vadyba: genezė, dabartis, tendencijos. – Kaunas, 1998.

Tačiau yra ir priešingų nuomonių. Robertas C. Appleby teigia, jog terminas *administravimas* vartojamas aukščiausio lygio vadovų grupės, formuojančios pagrindinius tikslus ir politiką, veiklai apibūdinti. Tai platesnė termino reikšmė, dažnai vartojama kalbant apie vyriausybines civilines institucijas. Tas pats terminas gali būti vartojamas ir siauresne prasme – kasdienei įmonės veiklos kontrolei įvardyti. Palyginti jis pateikia Brecho suformuluotą sąvokos *administravimas* apibrėžimą: tai valdymo proceso dalis, apimanti procedūrų rengimą ir vykdymą, kurių pagrindu kuriama programa, keičiamasi informacija ir komunikuojama, reguliuojama veiklos eiga bei tikrinama, kiek ji atitinka užsibrėžtas užduotis ir planus. O valdymas turi daugiau reikšmių negu administravimas. Anot jo, valdymas reiškia: procesą, kurio metu derinami riboti ištekliai užsibrėžtiems tikslams pasiekti; vadovavimą minėtą veiklą atliekantiems žmonėms; mokslą apie valdymo veiklą. Iš šių trijų reikšmių plačiausiai vartojama pirmoji, valdymą suprantant kaip valdymo procesą. Valdymą tikslinga laikyti procesu, kurio dėka sukuriama aplinka, palanki sutelkti pastangas pageidaujamiems tikslams pasiekti. Taigi valdymu vadinamas procesas kaip visuma, o administravimas yra tik jo dalis[139].

Ch. Pollittas ir G. Bouckaertas nurodo, kad Pierre'as, apibrėždamas viešąjį administravimą, nevartoja termino *valdymas*, nors aišku, kad daugelį jo aprašomų ir analizuojamų reiškinių kiti vadina *vadybiškumu* (*managerialism* (Pollitt, 1993)) arba *naujuoju viešuoju valdymu*. Valdymą galima suprasti kaip naują būdą valstybės reikalams tvarkyti, jis apima didelę dalį tradicinio administravimo, bet skiriasi pobūdžiu ir akcentais[140].

Pažangų *administravimo* pakeitimą *valdymu* jau 1972 m. pastebėjo ir aprašė Anglijos valstybės tarnautojas D. Keelingas. Jis taip apibūdino šių dviejų dalykų skirtumus: administravimas – viešojo gyvenimo srities įstatymų apžvalga, įgyvendinimas ir peržiūrėjimas; sprendimų priėmimas atskirais klausimais perduotas valstybės tarnybai. Valdymas (vadyba) – geriausio išteklių panaudojimo paieškos siekiant tikslų, kurie gali keistis[141].

Dalis teoretikų įrodinėja (įtikinėja), kad administravimas yra siauresnė ir labiau ribota funkcija nei valdymas, dėl to *viešojo administravimo* keitimas *viešuoju valdymu* reiškia esminį teorijos ir funkcijų pasikeitimą.

[139] Robert C. Applebay. Šiuolaikinio verslo administravimas. – Kaunas, 2003.

[140] Pollitt Ch., Bouckaert G. Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė. – Vilnius: Algarvė, 2003. P. 28.

[141] Ten pat. P. 28.

Kai kuriuose anglų kalbos žodynuose galima rasti net 14 žodžio *administration* reikšmių. Bet kuriuo atveju žodžiai *valdymas* ir *administravimas* yra akivaizdžiai skirtingi. Nors minėtos sąvokos panašios (artimos) savo prasme, tačiau semantine reikšme terminai *valdymas* ir *administravimas* akivaizdžiai skiriasi, taip pat skiriasi organizacijoje vadovo atliekamas vaidmuo nuo administratoriaus vaidmens.

Oksfordo žodyne *administravimas* apibrėžiamas kaip: „administravimo veiksmas“, kuris reiškia „tvarkyti reikalus“, „nukreipti ir prižiūrėti vykdymą, jam vadovauti“, o *valdymas* yra: „vadovauti, kontroliuoti visų reikalų eigą pačiam ir už tai atsakyti (būti už tai atsakingam)“. Websterio žodynas iš esmės pateikia tokią pat administravimo reikšmę, bet valdymo prasmė yra išsamesnė (platesnė). Jame nurodoma, kad *valdymas* yra: „Valdymo veiksmas arba menas, vadovavimas arba priežiūra ko nors kaip verslo, ypač kokio nors pramoninio ar verslo projekto planavimo, organizavimo, koordinavimo, nukreipimo, kontroliavimo ir priežiūros vykdomoji funkcija arba veikla su atsakomybe už rezultatus“.

Šių dviejų žodžių lotyniška kilmė taip pat atskleidžia jų reikšmingus skirtumus. Administravimas labiau kildinamas iš lotynų kalbos žodžio *minor* negu *ministrare*, reiškiančio: „tarnauti“, „valdyti“, o valdymas – iš lotyniško žodžio *manus,* kuris reiškia „kontroliuoti ranka“. Taigi šiuo atveju esminis skirtumas yra tarp reikšmių „tarnauti“ ir „kontroliuoti arba gauti rezultatus“.

Specialūs žodynai pateikia dar detalesnius apibūdinimus. Pavyzdžiui, žodžio *administravimas* definicija: „Veikla, susijusi su informacijos registravimu ir apdorojimu, dokumentų tvarkymu“; veikla, susijusi su nustatytomis taisyklėmis, procedūromis ir apibrėžta (nustatyta) politika kitiems“. Žodis *valdymas* apibrėžiamas kaip: „Procesas, veiksmas ar įvykdytų (atliktų) iškeltų užduočių nagrinėjimas, kad skirtingų veiksmų skaičius yra atliktas taip, jog užsibrėžti tikslai yra pasiekti – ypač užduotys kurti ir palaikyti (išlaikyti) sąlygas (būklę, padėtį), kurioje norimi (trokštami) tikslai yra pasiekiami grupės žmonių bendromis pastangomis (įskaitant asmenį, kuris užtikrina vadovavimą). Taip pat grupė žmonių organizacijos viduje, kurie pirmiausia yra susiję su šios organizacijos valdymu.

Anksčiau minėti sąvokų *administravimas* ir *valdymas* apibrėžimai rodo, kad iš esmės administravimas apima instrukcijų laikymąsi ir paslaugų teikimą, o valdymui pirmiausia būdingas rezultatų siekimas ir, antra, asmeninė atsakomybė už tokį vadovavimą, kad rezultatai būtų pasiekti.

Taigi *administravimo* ir *valdymo* terminai, kurie vartojami viešajame sektoriuje, nėra sinonimai. Viešasis administravimas yra tokia veikla, ku-

ria tarnaujama visuomenei ir viešieji tarnautojai paprastai įgyvendina kitų nustatytą politiką. Jis taip pat susijęs su įvairiomis procedūromis, su politikos pavertimu veikla ir su atitinkamos institucijos valdymu. Valdymas apima administravimą, taip pat maksimaliai efektyviausią tikslų pasiekimo organizavimą ir atsakomybę už tikrus (autentiškus) rezultatus. Šie du elementai nėra būtini tradiciniam administravimo modeliui. Viešasis administravimas susitelkia ties procesu, procedūromis ir teisingumu (tinkamumu, prideramumu, padorumu), o viešasis valdymas suprantamas daug plačiau. Paprasčiausiai vietoj instrukcijų laikymosi viešasis vadovas visą dėmesį sutelkia į rezultatų siekimą (gavimą) ir prisiima už tai atsakomybę.

Šie pavadinimų pasikeitimai nėra paviršutiniški. Siaurąja prasme žodžiai *administravimas* ir *valdymas* yra veiksmo ar funkcijos sutrumpintas apibūdinimas. Nėra svarbu, kaip asmuo ar jo atliekama funkcija yra vadinama, jeigu darbas yra atliktas. Bet plačiąja prasme šie žodžiai turi tam tikrą galią (įtaką). Pakeitus pareigų pavadinimą iš administratoriaus į vadovą pasikeistų ir asmens atliekamos funkcijos. Terminas *vadovas* yra vartojamas dažniau, nes juo yra geriau apibūdinamos asmens atliekamos pareigos. Valstybės tarnautojai save labiau laiko vadovais nei administratoriais. Savo funkcijas jie suvokia kaip tikslų pasiekimo organizavimą su atsakomybe už realius rezultatus, o ne tiesiog kaip nustatytų taisyklių laikymąsi. Todėl terminas *viešasis valdymas* pradedamas vartoti plačiau, o terminas *viešasis administravimas* dabar atrodo pasenęs, išėjęs iš mados ir tampa visiškai nebevartojamas.

Iš šios semantinės diskusijos išeina, kad valstybės tarnyba, pagrįsta administravimo koncepcija, skirtųsi nuo grįstos valdymo koncepcija (valdymu). Faktiškai įtampa tarp dviejų šių viešosios tarnybos rūšių tebetvyro. Reikia pasakyti, kad yra daug vietų (sričių), kuriose viešojo administravimo koncepcija taip įaugusi į viešojo sektoriaus sistemą ir tarnautojų mentalitetą, kad kokias nors permainas būtų sunku svarstyti ir įgyvendinti. Kita vertus, naujų valdymo formų įgyvendinimas mažai keistų pačią administravimo teoriją. Tačiau kad ir kaip būtų, šie pokyčiai būtų didesni, nei tik pavadinimo pasikeitimas. Priėmus valdymo koncepciją vyktų kitos permainos (pertvarkymai), apimančios atsakomybės, išorinių ryšių ir vidinės sistemos pasikeitimus. Visa tai geriausiai rodo tradicinio viešojo administravimo modelio ir naujojo viešojo valdymo palyginimas ir kontrastas[142].

[142] Huges O. E. Public Management & administration. An Introduction. Second Edition. – Chipenham, Wiltshire: Printed in Great Britain by Antony Rowe Ltd, 1998. P. 5–6.

Posocialistinių valstybių mokslinėje literatūroje iš esmės vartojami terminai *valstybinis valdymas*, *valstybinis administravimas* ir *valstybinis – administracinis valdymas*. Vakarų šalyse kaip viena iš pagrindinių valstybinio valdymo teorijos sąvokų nagrinėjamas fenomenas, apibūdinamas terminu *viešasis administravimas* (*public administration*), o teorija – atitinkamai viešojo administravimo teorija (*Theory of Public Administration*). Šiandien dauguma politologų teigia, jog sąvokos *valstybinis administravimas*, *valstybinis administracinis valdymas* ir *viešasis administravimas* susijusios su visomis trimis valstybės valdžios rūšimis – įstatymų leidžiamąja, vykdomąja ir teismine. Tokios nuomonės laikosi D. Wilsonas, J. Greenwoodas, R. Gregoire'as, J. Johnsas, R. Gordas, L. Nigro, F. Nigro, M. Roskinas ir kt.

Mokslinėje literatūroje terminas *viešasis administravimas* dažnai verčiamas kaip valstybinis valdymas. Tačiau kategorija *viešasis administravimas* nėra tapati sąvokai *valstybinis valdymas*. Ji daug platesnė pagal apimtį, pagal viešąjį administravimą įgyvendinančių subjektų ratą ir turtingesnė pagal turinį. Jeigu įgyvendinant valstybinį valdymą plačiąja prasme dalyvauja visos valstybės valdžios institucijos, o siaurąja – tik vykdomosios valdžios ir Respublikos Prezidentui bei Seimui atskaitingos institucijos, tai įgyvendinant viešąjį administravimą dalyvauja ne tik valstybės, bet ir vietos savivaldos institucijos[143]. Pastarųjų, kitaip nei ministerijų ir kitų valstybinio valdymo (administravimo) subjektų, įgyvendinama veikla vykdoma ne valstybės vardu ir vietos savivaldos institucijos nėra įtrau-

[143] Ne visose šalyse vietos savivalda laikoma administracinio teisinio reguliavimo objektu. Kontinentinės teisės valstybėse vietos savivaldos institucijų organizavimas ir veikla neginčijamai priskiriama administracinės teisės reguliavimo dalykui. O anglosaksų teisės šeimos šalyse šis klausimas, t. y. vietos savivaldos priskyrimas administracinės teisės reguliavimo objektui (dalykui), sprendžiamas skirtingai. Didžiojoje Britanijoje vieni mokslininkai yra tos nuomonės, kad administracinė teisė turi išsamiai nagrinėti vietos savivaldos institucijų veiklą. Kiti primygtinai teigia, jog vietos savivaldos valdymo organizacijos klausimai yra konstitucinės teisės reguliavimo dalykas, o treti – jog susiklostė savarankiška teisės šaka – vietos savivaldos (municipalinė) teisė. Jungtinėse Valstijose administraciniais teisiniais pripažįstami tik atskiri vietos savivaldos institucijų veiklos aspektai, kurie tiesiogiai susiję su piliečių teisių ir laisvių įgyvendinimu.

Nepriklausomai nuo to, ar vietos savivalda laikoma administracinės teisės ar konstitucinės teisės institutu, ar savarankiškos teisės šakos – vietos savivaldos (municipalinės) teisės – reguliavimo objektu, reikia pripažinti, kad vietos savivaldos institucijos turi administracinį teisinį subjektiškumą. Joms suteikti valdingi viešieji įgaliojimai, vietos bendruomenės vardu gali įgyti teises ir pareigas, sudaryti sandorius, kreiptis į teismą, turi savo materialinius ir finansinius išteklius, valstybės tarnautojų etatus ir pan.

kiamos nei į valstybinę, nei į centralizuotą valstybinę administraciją. Kita vertus, jos veikia ne savo vardu, o atitinkamos socialinės bendrystės (vietos bendruomenės) vardu ir interesais. Dėl to vietos savivalda yra laikoma viešosios teisės, turinčiu ypatingą statusą institutu.

Socialiniai mokslai vartoja ir tokias sąvokas kaip *administracija*. Šis terminas tapatinamas su terminu *biurokratija*. Anksčiau minėtų mokslų teorijoje šiomis sąvokomis priimta vadinti bet kokią stambaus masto profesionalių tarnautojų organizaciją, kurios svarbiausia pareiga yra įgyvendinti politiką tų, kurie priima sprendimus. O sąvoka *valstybės* (*valstybinė*) *administracija* – tai kvalifikuoto ir efektyvaus visuomeninės politikos įgyvendinimo racionali sistema arba organizuota struktūra. Ji turi gana griežtą valdžios hierarchiją, pagal kurią atsakomybė už valstybinių sprendimų vykdymą nukreipiama iš viršaus į apačią. Tai daug platesnė sąvoka, nes ji apima valstybės funkcijas įgyvendinančias valstybės institucijas ir jų tarnautojus. O terminas *administracija* paprastai siejamas tik su konkrečios institucijos arba kitos organizacijos vidine organizacine struktūra bei jos tarnautojais ir gali būti vartojamas kiekvienos organizacijos (viešosios, privačios ar nevyriausybinės) organizacinei struktūrai pažymėti.

Mokslinėje literatūroje vartojamas ir terminas *viešoji administracija* (*administration publique*, *public administration*, *administration publica* ir t. t.). Jis užima svarbią vietą daugumos šalių užsienio šalių administracinėje teisėje. Mokslinis terminas *viešoji administracija* buvo pradėtas vartoti kontinentinės administracinės teisės sistemos šalyse, pirmiausia Prancūzijoje, vėliau daugumoje kitų šios sistemos valstybių[144]. Kaip matyti, savo turiniu tai dar platesnis terminas nei *valstybės (valstybinė) administracija*, nes jis jau apima visus viešąjį administravimą įgyvendinančius subjektus.

3.6.2. Kategorijų *vykdomoji valdžia*, *valstybinis valdymas* (*administravimas*) ir *viešasis administravimas* santykis

Prieš pradedant nagrinėti vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemą, reikėtų atlikti tokių kategorijų kaip *valdymas*, *socialinis valdymas*, *vykdomoji valdžia*, *valstybinis ir viešasis valdymas* (*administravimas*) san-

[144] Административное право зарубежных стран. Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. – Москва: издательство «Спарк», 2003. С. 28.

tykio (sąveikos) analizę. Reikia pasakyti, kad nauji tyrinėjimai sprendžiant minėtų kategorijų tarpusavio sąveikos klausimą Lietuvos administracinėje teisėje į priekį pastebimai nepajudėjo (nepasistūmė, nepasislinko[145]). Iš tikrųjų gana sunku surasti tuos kriterijus, kurie leistų nubrėžti aiškias šių sąvokų atribojimo linijas.

Teisinėje literatūroje nėra susiformavusi vieninga nuomonė dėl sąvokų *vykdomoji valdžia*, *valstybinis valdymas* (*administravimas*) ir *viešasis administravimas*. Pavyzdžiui, kartais teigiama, kad terminai *vykdomoji valdžia* ir *valstybinis valdymas* arba *valstybinis administravimas* bei *viešasis administravima*s yra tapatūs. Taip pat esama nuomonių, jog anksčiau minėtos sąvokos labai artimos savo esme, tačiau nėra tapačios, nes skiriasi vykdomos veiklos apimtimi bei jas įgyvendinančių viešojo administravimo subjektų skaičiumi.

Apibendrinant reikia pasakyti, kad kategorijų *vykdomoji valdžia*, *valstybinis valdymas* (*administravimas*) ir *viešasis administravimas* pagrindas yra valdymas. Valdymo teorijos suformuluotais principais yra vadovaujamasi organizuojant bei įgyvendinant valstybinį ir viešąjį valdymą (administravimą). Ši teorija vertina valdymo veiksmus tikslingumo, efektyvumo, naudingumo ir reikšmingumo požiūriu.

Kalbant apie socialinį valdymą pažymėtina, jog *valstybinis valdymas* (*administravimas*) ir *viešasis administravimas* yra traktuojamos kaip socialinio valdymo rūšys. Vadinasi, socialinis valdymas kaip sąvoka, palyginti su anksčiau minėtomis kategorijomis, yra platesnė, nes nagrinėja valdymo organizavimą ne tik viešajame, bet ir privačiame sektoriuje, t. y. apima bet kokias valdymo pasireiškimo formas visuomenėje.

Sąvokos *vykdomoji valdžia*, *valstybinis valdymas* (*administravimas*) ir *viešasis administravimas* viena nuo kitos skiriasi valdymo mastu ir subjektais, kurie dalyvauja įgyvendinant anksčiau minėtas veiklas. Terminas *vykdomoji valdžia* yra siauresnis nei sąvokos *valstybinis valdymas* (*administravimas*) ir *viešasis administravimas*. Pagal valdymo mastą tai pati siau-

[145] Lietuvos administracinės teisės literatūroje teigiama, kad terminai *valstybinis valdymas*, *valstybinio valdymo santykiai* vartojami ne tik ankstesniojo, bet ir dabartinėje rusų administracinės teisės literatūroje. Šis terminas atspindi tarybinio laikotarpio politinę ir teisinę sistemą, pasižyminčią tuo, kad funkcionavo valstybinio valdymo organai – TSRS Ministrų Taryba, respublikų ministrų tarybos, rajonų ir miestų vykdomieji komitetai. Tačiau dėl dabartinio Lietuvos konstitucinio reguliavimo *valstybinio valdymo* terminas keistinas į sąvokas *vykdomoji valdžia* ir *viešasis valdymas* (A. Andriuškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 50).

riausia kategorija iš nurodytų, tačiau funkcine ir institucine prasmėmis yra anksčiau minėtų kategorijų pagrindas. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad būtent vykdomosios valdžios institucijos sudaro anksčiau minėtų terminų organizacinę struktūrą ir faktiškai užtikrina valstybės valdymą. Kita vertus, vykdomajai valdžiai yra suteikti svarbiausi įgaliojimai įgyvendinat priimtus įstatymus bei sprendžiant kitus svarbius valstybės valdymo klausimus.

Vertinant Lietuvos Respublikos kontekste terminas *valstybinis valdymas* (*administravimas*) yra platesnis nei sąvoka *vykdomoji valdžia*. Tokią nuomonę suponuoja Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nuostatos. Jo 3 straipsnio 8 dalyje įtvirtinta, kad viešojo administravimo subjektų sistemą sudaro valstybinio administravimo, savivaldybių administravimo ir kiti administravimo subjektai[146]. Tai leidžia teigti, kad Viešojo administravimo įstatyme vartojama sąvoka *valstybinio administravimo subjektai* apima ir vykdomosios valdžios institucijas. Be vykdomosios valdžios institucijų valstybinio administravimo subjektams priskiriamos institucijos, nepriklausančios vykdomosios valdžios institucijų sistemai, tačiau įgyvendinančios vykdomojo pobūdžio (viešojo administravimo) funkcijas. Šiai grupei priklauso institucijos, kurios yra atskaitingos ir atsakingos Seimui arba Respublikos Prezidentui. Kitaip sakant, sąvoką *valstybinis valdymas* (*administravimas*) reikia suprasti kaip valstybės institucijų tiesioginę veiklą įgyvendinant vykdomąsias ir tvarkomąsias funkcijas.

Terminas *viešasis administravimas* apima anksčiau minėtas dvi kategorijas, t. y. sąvokos *vykdomoji valdžia* ir *valstybinis valdymas* (*administravimas*) yra šio termino sudėtinės dalys (rūšys), todėl kategorija *viešasis administravimas* gali būti traktuojama kaip plačiausia sąvoka. Tokią išvadą suponuoja tai, kad pagal anksčiau minėtas Viešojo administravimo įstatymo nuostatas (būtent 3 straipsnio 8 dalis) viešojo administravimo subjektų sistemą sudaro valstybinio administravimo, vietos savivaldos ir kiti administravimo subjektai. Be to, reikia pabrėžti tai, kad terminas *viešasis administravimas* taip pat apima ir vietos savivaldos institucijas, kurios nėra laikomos valstybinio valdymo (administravimo) subjektais, bei kitus administravimo subjektus, kuriems įstatymų ir teisės aktų nustatyta tvarka valstybė deleguoja vykdyti viešojo administravimo funkcijas (pvz., valstybės įmones, nevyriausybines organizacijas ir kt.).

[146] Valstybės žinios. 1999 m. liepos 9 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 1945.

II SKYRIUS

1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS SAMPRATA, POŽYMIAI IR FUNKCIJOS

1.1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS POŽYMIAI

Kuriant teisinę valstybę labai svarbu išsiaiškinti ne tik valstybės valdžios, bet ir kiekvienos jos rūšies, pirmiausia sudėtingiausios ir mažiausiai Lietuvos mokslinėje literatūroje ištyrinėtos – vykdomosios valdžios esmę. Valdžių padalijimo principas sudaro prielaidas naujam valdymo praktikoje socialiniam reiškiniui, vadinamam vykdomąja valdžia, analizuoti. Ją nagrinėti reikėtų pradėti nuo požymių ir funkcijų išskyrimo. Būtent požymių ir funkcijų visuma leis visapusiškai apibūdinti vykdomąją valdžią.

Minėtos valdžios požymius išsamiai analizuoja J. M. Kozlovas[147] ir kiti rusų autoriai. Remiantis jų darbais galima skirti šiuos vykdomajai valdžiai būdingus bruožus:

vykdomoji valdžia apibūdinama kaip savarankiška valstybės valdžios rūšis, glaudžiai susijusi su jos įstatymų leidžiamąja ir teismine rūšimis. Valdžių padalijimo negalima suabsoliutinti pripažįstant kiekvienos valdžios rūšies visapusišką nepriklausomybę. Visos jos tarpusavyje susijusios ir negali egzistuoti viena be kitos, tačiau vienose rankose sutelkti dviejų valdžios rūšių negalima;

vykdomoji valdžia nepriklausoma, bet tik funkcine ir kompetencijos prasmėmis. Jos funkcijos susijusios su teisės aktų praktiniu įgyvendinimu valstybės mastu, dėl to panaudojama tik dalis jai skirtų valstybės valdingų įgaliojimų. Kita dalis tokių įgaliojimų suteikiama įstatymų leidžiamajai ir teisminei valdžioms. Būtina pabrėžti, kad galiojantys įstatymai reglamentuoja funkcijas ir kompetenciją ne pačios vykdomosios valdžios, o subjektų, kurie ją įgyvendina (pvz., nustato centrinių vykdomosios valdžios institucijų teisinį statusą);

vykdomoji valdžia – neatskiriamas valstybės aparato, sukurto remiantis valdžių padalijimo doktrina, atributas. Ji visada egzistuoja kartu su įstatymų leidžiamąja ir teismine valdžiomis bei glaudžiai su jomis bendradarbiauja įgyvendindama valstybės uždavinius ir funkcijas;

[147] Административное право / Под ред. Ю. А. Козлова и Л. Л. Попова. – Москва: издательство «Юристъ», 1999. С. 24–28.

vykdomoji valdžia, kaip ir bet koks kitas valdingų įgaliojimų pasireiškimas, užtikrina galimybę daryti atitinkamą poveikį asmenų veiklai, elgesiui bei priversti jos valiai paklusti kitus. Skiriamasis jos bruožas yra tas, kad ji yra specifinio vykdomosios funkcijos pobūdžio;

vykdomoji valdžia apibūdinama kaip ypatinga valstybės valdžios rūšis, kuri savo esme yra teisės taikomoji. Tai principinis jos požymis ir paskirtis. Vis dėlto šiuo atveju omenyje turimas ypatingo pobūdžio teisės taikymas. Teisminei valdžiai taip pat būdingas teisės taikymas, bet teismai teisės aktus taiko tik atsiradus neigiamiems reiškiniams, t. y. tada, kai pažeidžiami tų teisės aktų reikalavimai ir iškyla teisminės prievartos būtinybė. Vykdomajai valdžiai būdingas pozityvus teisės taikymo pobūdis, t. y. tiesioginis teisės aktų nurodymų vykdymas siekiant užtikrinti šiai kategorijai priklausančių institucijų normalų ir efektyvų darbą ekonomikos, socialinės kultūrinės ir kitose viešojo gyvenimo srityse;

vykdomoji valdžia turi teisės aktų nustatytą subjektinę išraišką. Tai reiškia, kad ją įgyvendina specialūs subjektai, kuriems suteikiama vykdomojo pobūdžio kompetencija. Tai vienas iš valdžių padalijimo doktrinos būdingų bruožų. Vykdomajai valdžiai valstybės aparate atstovauja vykdomosios valdžios institucijos. Akivaizdu, kad jomis negali būti nei įstatymų leidžiamosios, nei teisminės valstybės valdžios institucijos. Vykdomosios valdžios subjektai sudaro vientisą vykdomosios valdžios subjektų sistemą;

vykdomoji valdžia organizuojama ir įgyvendinama vadovaujantis Konstitucija. Pavyzdžiui, Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad „valdžios galias riboja Konstitucija“. „Šią nuostatą plėtoja Konstitucijos 84, 94, 105 ir 108 straipsniai, nustatantys atitinkamai Seimo, Respublikos Prezidento ir Vyriausybės įgaliojimus bei Teismo funkcijas“. Įstatymai ir kiti teisės aktai sukonkretina ne tik šių, bet ir vykdomosios valdžios institucijų veiklos kryptis, funkcijų ir kompetencijos diferencijavimą;

vykdomosios valdžios įgyvendinimo procesui būdingas organizacinis aspektas. Organizavimas reiškia, kad visas vykdomosios valdžios aparatas užtikrina praktinį įstatymų vykdymą. Šis aparatas turi būti organizuotas ypatingu būdu (pvz., nustatyta vykdomosios valdžios institucijų sistema, kiekvieno jos lygmens kompetencija ir t. t.). Įstatymas yra tik abstrakti norma, nubrėžianti žmonių elgesio modelį. Jam įgyvendinti praktiškai būtini atitinkami valstybės veiksmai (organizavimas, koordinavimas, planavimas, kontrolė). Minėtus veiksmus atlieka vykdomosios valdžios institucijos, sprendžian-

čios klausimus, susijusius su realiais gyvenimo reiškiniais, ir vykdančios nuolatinį bei kryptingą žmonių valdymą, o per juos – turto ir kitus visuomeninius procesus. Vykdomoji valdžia taip pat privalo užtikrinti tvarką ir įprastomis, ir ekstremaliomis sąlygomis;

vykdomajai valdžiai būdinga tai, kad jai tiesiogiai pavaldūs visi esminiai valstybės valdžios atributai: finansai, svarbiausios komunikacijos priemonės, kariuomenė ir kitos jėgos struktūros;

vykdydami funkcijas vykdomosios valdžios subjektai naudoja jų turimas faktines ir teisines priemones įgyvendinant neteisminę, administracinę prievartą. Priverstinumas (prievarta), pasirėmimas jėga (atrama į jėgą), galimybė savarankiškai įgyvendinti fizines, organizacines ir kitas prievartos priemones administracine tvarka – svarbus vykdomosios valdžios bruožas;

vykdomoji valdžia laikoma antraeile atstovaujamosios (įstatymų leidžiamosios) atžvilgiu, nes įstatymų leidžiamoji valdžia nustato jos struktūrą, vykdomosios valdžios institucijų įgaliojimus netgi ir tuo atveju, kai jos atstovus tiesiogiai renka tauta (prezidentas, gubernatorius ir t. t.). Kita vertus, vykdomosios valdžios leidžiami teisės aktai yra įstatymų įgyvendinamieji (poįstatyminiai). Jie tikslina, detalizuoja, taiko įstatymus. Vykdomosios valdžios institucijų ir jų pareigūnų veiksmai turi atitikti įstatymus;

teisinės valstybės sąlygomis keičiasi vykdomosios valdžios veiklos kontrolės formos ir apimtis. Jos kontrolė įgyja kokybiškai kitą pobūdį. Vykdomoji valdžia nepavaldi kitoms valstybės valdžios rūšims, ji savarankiška, tačiau jos veiksmus turi teisę kontroliuoti kitos valdžios: ir paralamentas, ir teismai, ir kitos institucijos, nepriklausančios nė vienai valstybės valdžiai (pvz., prokuratūra ir kt.).

Taigi vykdomoji valdžia traktuojama kaip savarankiška valstybės valdžios rūšis; ji nepriklausoma, bet tik funkcine ir kompetencijos prasmėmis; vykdomoji valdžia – neatskiriamas valstybės aparato, sukurto remiantis valdžių padalijimo doktrina, atributas (struktūros dalis); ji yra specifinio vykdomosios funkcijos pobūdžio, nes daro atitinkamą poveikį asmenų veiklai, elgesiui bei priverčia savo valiai paklusti kitus; jos principinis požymis ir paskirtis yra ta, kad ji apibūdinama kaip ypatinga valstybės valdžios rūšis, kuri savo esme yra teisės taikomoji; ją įgyvendina specialūs subjektai, kuriems suteikiama vykdomojo pobūdžio kompetencija, t. y. vykdomoji valdžia turi teisės aktų nustatytą subjektinę išraišką; vykdomoji valdžia organizuojama ir įgyvendinama vadovaujantis konstitucija; vykdomosios valdžios įgyvendinimo procesui būdingas organizaci-

nis aspektas; jai tiesiogiai pavaldūs visi esminiai valstybės valdžios atributai: finansai, svarbiausios komunikacijos priemonės, įvairios paskirties jėgos struktūros; vykdomoji valdžia savo veikloje naudoja administracines prievartos priemones ir t. t.

E. B. Platonovas[148] mano, kad vykdomajai valdžiai būdingi šie požymiai: universalumas (įgyvendinama nuolat ir apima svarbiausias viešojo valdymo (administravimo) sritis); prievarta (galimybė naudoti jėgą ir savarankiškai taikyti poveikio priemones); dalykiškumas (teisinių, informacinių, techninių ir organizacinių išteklių turėjimas); organizacinis pobūdis.

A. A. Nikitina[149] vykdomąją valdžią apibūdina taip: tai savarankiška valstybės valdžios rūšis; įstatymų įgyvendinamoji (poįstatyminė) valdžia įstatymų leidžiamosios valdžios atžvilgiu; funkciniu ir kompetencijos aspektais nepriklausoma valdžia; jai būdingas teisės taikomasis pobūdis; įgyvendina specialūs subjektai, kuriems suteikta vykdomoji kompetencija; disponuoja esminiais valstybės valdžios atributais; išreiškia pagrindines valstybinės veiklos kryptis; tai socialinio valdymo priemonė; įgyvendinama įvairių visuomenės elementų atžvilgiu; užtikrinama atitinkamais metodais ir poveikio priemonėmis; yra universalaus pobūdžio, t. y. įgyvendinama visur ir nepertraukiamai; disponuoja materialinėmis, techninėmis ir kitomis priemonėmis.

Mokslinėje literatūroje vykdomoji valdžia kartu apibrėžiama ir kaip administracinė valdžia. Anksčiau minėto rusų mokslininko D. N. Bachracho darbuose vartojama kategorija *administracinė* (*vykdomoji*) *valdžia*[150]. Šią kategoriją vartoja ir rusų mokslininkai V. M. Manochinas, J. S. Aduškinas, Z. A. Bagišajevas. Jų darbe vartojama formuluotė *vykdomoji valdžia* (*arba kitaip – „administracinė“*)[151]. Sąvoka *vykdomoji arba administracinė valdžia*[152] taip pat vartojama E. Bondenheimerio, J. B. Oakley ir J. C. Love'o monografijoje. Toks šių kategorijų traktavimas kelia klausimą, ar sąvoka *administracinė valdžia* nėra tapati terminui *vykdomoji valdžia*.

[148] Административное право России. Конспект лекций в схемах / Редактор-составитель Е. В. Платонов. – Москва, 2000. С. 12.

[149] Административное право в схемах / Под ред. А. А. Никитина – Москва, 2000. С. 98.

[150] Бахрах Д. Н. Административное право России. – Москва, 2000. С. 7.

[151] Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. – Москва, 1996. С. 8.

[152] Bondenheimer E., Oakley J. B., Love J. C. An Introduction to the Anglo–American Legal System. Second Edition. – West Publishing Company, 1992. P. 14.

Norint atsakyti į šį klausimą reikia išnagrinėti, kokie požymiai būdingi administracinei valdžiai. D. N. Bachrachas ją apibūdina taip: administracinei valdžiai būdingas antraeiliškumas, pavaldumas, priklausomybė nuo aukščiausios (įstatymų leidžiamosios) valdžios; kitas administracinės valdžios požymis – jos organizacinis pobūdis; ji yra universalaus pobūdžio laiko ir erdvės atžvilgiu, t. y. įgyvendinama visur, kur funkcionuoja žmonių kolektyvai; esminis administracinės valdžios požymis – jai tiesiogiai pavaldūs milžiniški įvairių išteklių kiekiai: teisiniai, informaciniai, ekonominiai, techniniai, ideologiniai, organizaciniai; administracinė valdžia tiesiogiai valdo krašto apsaugos pajėgas, policiją, valstybės saugumą bei specialias prievartos įstaigas; administracinė valdžia organizaciškai darni, jos žemesnieji lygmenys pavaldūs aukštesniesiems, ji dalijama į hierarchinius lygmenis; administracinės valdžios įgyvendinimas reikalauja didelio specialistų skaičiaus ir racionalaus darbo organizavimo; administracinė valdžia traktuojama kaip antrinė, palyginti su įstatymų leidžiamąja, nes atstovaujamoji valdžia nustato jos struktūrą, jos institucijų įgaliojimus; ji leidžia įstatymų įgyvendinamuosius (poįstatyminius) teisės aktus, kurie tikslina, detalizuoja įstatymą, taiko jį konkrečiu atveju; teisinės valstybės sąlygomis akivaizdžiai keičiasi administracinės valdžios veiklos mastas ir kontrolė (ji nepavaldi kitoms valdžioms, savarankiška, tačiau ją turi teisę kontroliuoti visos funkcionuojančios valstybės valdžios: ir parlamentas, ir teismai, ir kitos institucijos, nepriklausančios nė vienai iš trijų valstybės valdžios rūšių (pvz., Valstybės kontrolė ir kt.)).

Kaip matyti, administracinė valdžia pasižymi tokiais pačiais požymiais kaip ir vykdomoji valdžia, tačiau, D. N. Bachracho nuomone, administracinei valdžiai būdingi pirmi aštuoni požymiai, o paskutinieji du priklauso jos brandžiai atmainai – teisinės valstybės vykdomajai valdžiai. Tai suponuoja mintį, kad teisinės valstybės kūrimo procese administracinė valdžia transformuojama į vykdomąją valdžią, nes jos požymių įvairovė papildoma dviem naujais požymiais, būtent, ji tampa įstatymų įgyvendinamoji (poįstatyminė) ir kontroliuojama. V. S. Četverikovas pažymi, jog „vykdomoji valdžia netapati administracinei, nes ši – tai visų pirma neteisminės, t. y. administracinės, prievartos įgyvendinimas“[153]. Nors minėti autoriai iš dalies skirtingai apibūdina šias dvi kategorijas, tačiau vis dėlto galima daryti bendrą išvadą, jog terminas *administracinė valdžia* nėra tapatus sąvokai *vykdomoji valdžia*.

[153] Четвериков В. С. Административное право России. Общая и особенные части: учебное пособие. – Москва, 2001. С. 11.

Vienareikšmiškai reikia pripažinti, kad anksčiau išdėstyti vykdomosios valdžios požymiai turi daug panašumų. Atskirų mokslininkų pateikiami ją apibūdinantys bruožai nežymiai skiriasi semantiškai, tačiau beveik sutampa savo esme, todėl remiantis tuo, kas išdėstyta, galima skirti šiuos bendrus vykdomosios valdžios požymius, kurie leidžia ją atriboti nuo kitų socialinių reiškinių: antraeiliškumas, savarankiškumas, organizuotumas, sistemingumas, universalumas, dalykiškumas, vykdomasis tvarkomasis pobūdis, ją įgyvendina daug tarnautojų, turi atitinkamą subjektinę išraišką, visuotinis privalomumas, įstatymų įgyvendinamoji (poįstatyminė) ir kontroliuojama valdžia.

1.2. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS FUNKCIJOS

Norint visapusiškai ir objektyviai apibūdinti vykdomąją valdžią bei suformuluoti jos apibrėžimą neužtenka išskirti jos požymius ir juos išnagrinėti. Reikia pasakyti, kad pastaruoju metu teoretikai (K. S. Bielskis, V. P. Salnikovas, D. M. Bachrachas, D. M. Ovsianko, L. V. Truchanovičus, J. N. Starilovas) ypač daug dėmesio skiria vykdomosios valdžios funkcijų[154] moksliniam teoriniam ir praktiniam tyrinėjimui. Tai lemia keletas priežasčių: pirma, visos pastangos teoriškai teisingai išanalizuoti vykdomosios valdžios kategoriją ir ją apibrėžti neišsiaiškinus šios valdžios funkcijų gali būti nesėkmingos. Antra, administracinėje teisinėje literatūroje vykdomosios valdžios funkcijų problema nėra visapusiškai moksliškai ir objektyviai išnagrinėta. Tai paaiškinama tuo, kad daugelis mokslininkų ir praktinių darbuotojų supaprastina šią problemą ir mano, jog pats šios valdžios pavadinimas tiesiogiai susijęs su jos funkcijomis: ši valdžia vykdo įstatymus. Įstatymų leidžiamoji valdžia atlieka koordinavimo ir kontrolės funkcijas, o vykdomoji valdžia – vykdomąją ir įstatymų įgyvendinamąją (poįstatyminę). Tačiau įvairiapusiška vykdomosios valdžios veikla rodo, kad jos esmės neįmanoma sutalpinti į žodį *vykdymas*. Trečia, teisingai teoriniu aspektu šio klausimo neišsprendus vykdomosios valdžios institucijoms ir pareigūnams sunku sudaryti tikslias ir ilgalaikes programas, nustatyti savo veiklos prioritetines kryptis, todėl šio klausimo nagrinėjimą reikėtų pradėti nuo vykdomosios valdžios funkcijų sąvokos.

[154] Funkcija (lot. *functio* – atlikimas, veikla) suprantama kaip veikla, darbas. Kartais funkcijos traktuojamos kaip veiklos nukreipimas, jeigu kas nors daroma netinkamai. Funkcijos visada pirminės, o jų vykdymo struktūros – antrinės. Praktikoje dažnai pasitaiko neigiamų atvejų, kai pirmiausia sudaroma organizacinė struktūra, o tik tada nustatoma, kokias funkcijas ji turi įgyvendinti. Vykdomosios valdžios funkcijas įgyvendina atitinkamos vykdomosios valdžios institucijos priimdamos valdymo aktus.

Vykdomosios valdžios funkcijos – tai pagrindinės vykdomosios valdžios veiklos kryptys. „Kitaip tariant, vykdomosios valdžios funkcijomis laikomi ir tikslai, kuriuos valstybė kelia vykdomajai valdžiai, ir svarbiausios jos veiklos kryptys, ir teisinės priemonės (pareigos ir įgaliojimai), kurios naudojamos iškeltiems tikslams pasiekti“[155]. Kiekviena vykdomosios valdžios funkcija turi savo veiklos sritį ir dažniausiai įgyvendinama taikant atitinkamus metodus. Funkcijos atspindi vykdomosios valdžios turinį bei jos esmę. Vykdomosios valdžios struktūra ir ypatumai tokie, kad išsami jų analizė yra pagrindas kalbėti apie du jos funkcijų lygius – pagrindinį ir papildomą.

Pagrindinis vykdomosios valdžios funkcijų lygis apima svarbiausias jos funkcijas, turinčias visuotinę reikšmę visuomenės gyvenimui ir kylančias iš jos substancinės prigimties. Geneologiniu aspektu vykdomoji valdžia laikoma seniausia valdžia, nuo kurios vėliau atsiskyrė įstatymų leidžiamoji ir teisminė valdžios. Prūsų monarchijos šalininkas filosofas Hėgelis ir nuosaikiai konservatyvus rusų mokslininkas N. M. Korkunovas vienareikšmiškai pabrėžė, kad vykdomoji valdžia parodo valstybės esmę bei funkcinę paskirtį, todėl svarbiausia valstybės paskirtis – saugoti visuomenės vidinį ir išorinį pasaulį, užtikrinti jos gerovę – visa tai aiškiai ir turiningai turi būti įkūnijama jos funkcijose.

Pagrindinis lygis apima tris svarbiausias vykdomosios valdžios funkcijas. Pirmoji funkcija – viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo funkcija – nustato svarbiausias ją vykdančių institucijų veiklos kryptis. Tiesiogiai ši funkcija reglamentuojama Konstitucijoje, Vyriausybės ir Policijos veiklos įstatymuose bei kituose teisės aktuose. Viešoji tvarka ir visuomenės saugumas sudaro visų asmenų normalaus socialinio gyvenimo bei valstybinių, nevyriausybinių ir privačių organizacijų veiklos pagrindą. Šios funkcijos nepakankamas vykdymas pasireiškia administracinių nusižengimų, sanitarinių, ekologinių ir kitų taisyklių pažeidimų dažnėjimu, valstybės ir savivaldybių turto viešosiose vietose gadinimu ir pan. Vykdomosios valdžios viešosios tvarkos apsaugos ir visuomenės saugumo užtikrinimo funkcija vaidina svarbų vaidmenį, nes netinkamas jos vykdymas neigiamai veikia kitų valstybės veiklos sričių, būtent ekonomikos, finansų, kultūros, švietimo, socialinio aprūpinimo valdymą ir pan.

Kitą nagrinėjamos funkcijos dalį sudaro nacionalinio saugumo užtikrinimas, kuris, vadovaujantis Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo 1 straipsnio 2 dalimi, apibrėžiamas kaip „tautos ir vals-

[155] Бельский К. С. О функциях испольнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 15.

tybės laisvos ir demokratinės raidos sąlygų sudarymas, Lietuvos valstybės nepriklausomybės, jos teritorinio vientisumo ir konstitucinės santvarkos apsauga ir gynimas“[156]. Ji apima žmogaus ir piliečio teises, laisves ir asmens saugumą, valstybės nepriklausomybę, konstitucinę santvarką ir kitus nacionalinio saugumo objektus. Šią funkcijos pusę užtikrina valstybė, jos nacionalinio saugumo bei gynybos ir kitos institucijos, taip pat piliečiai, jų bendrijos ir organizacijos. Vykdomajai valdžiai įgyvendinant šią funkciją valstybė užtikrina, anot T. Hobso, vidinę taiką ir apsisaugo nuo užsienio priešų[157]. Panašiai pagrindines valstybės, įskaitant ir vykdomosios valdžios funkcijas, apibūdino jau anksčiau minėtas vienas didžiausių Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės XVI a. antrosios pusės ir XVII a. pradžios politikos veikėjų A. Volanas: sugebėti teisingai ir protingai valdyti taikos metu, o per karą – nepalaužiama ir išdidžia dvasia saugoti valstybę nuo visokių priešų puldinėjimų[158].

Antroji pagrindinė vykdomosios valdžios funkcija – valdymas. Ji nustato šios valdžios institucijų įgaliojimus, vadovaujant ekonomikai, finansams, kultūrai, švietimui, sveikatos apsaugai, krašto gynybai bei vidiniams ir išoriniams valstybės reikalams. Konstitucijos 94 ir Vyriausybės įstatymo 22 straipsniuose nustatyti Vyriausybės įgaliojimai, susiję su valdymo funkcijų įgyvendinimu. Pavyzdžiui, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 3 ir 11 punktai gana aiškiai pabrėžia aukščiausios vykdomosios valdžios institucijos valdymo aspektą: Vyriausybė „koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą bei organizuoja valdymą aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose[159]. Ministerijos ir kitos vykdomosios valdžios institucijos taip pat vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų joms pavestas valdymo funkcijas. Vadinasi, Vyriausybės, ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų veikla yra valdymo pobūdžio, įgyvendinama nepertraukiamai vykdant įstatymus ir kitus teisės aktus.

Svarbia vykdomosios valdžios funkcija laikoma žmogaus teisių ir laisvių apsaugos funkcija. Žmogaus teisės ir laisvės yra aukščiausia vertybė, kurių apsauga – pagrindinė valstybės ir jos institucijų pareiga. Ši funkcija įtvirtinta Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose, reguliuojančiuose atitinkamų vykdomosios valdžios veiklos sričių valdymą. Vykdomoji valdžia, įgyvendindama valstybės politiką, turi sudaryti sąlygas, užtikrinančias tin-

[156] Valstybės žinios. 1997 m. sausio 8 d. Nr. 2. Publikacijos Nr. 16.

[157] Гоббс Т. Сочинения в двух томах. Том 2. – Москва, 1991. С. 618.

[158] Volanas A. Rinktiniai raštai. – Vilnius, 1996. P. 115.

[159] Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772.

kamą žmogaus teisių ir laisvių apsaugą. Nors šią funkciją įgyvendina daugelis vykdomosios valdžios institucijų, tačiau vis dėlto svarbiausia žmogaus teisių apsaugos mechanizmo dalis yra policija. Kaip rašo S. Katuoka, „šiuolaikinėje visuomenėje klasikinė policijos veiklos funkcija – žmogaus teisių apsauga“[160]. Ji nurodyta kaip prioritetinė policijos veiklos kryptis ir Policijos veiklos įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 1 punkte: „Policija užtikrina žmogaus teisių ir laisvių apsaugą“[161].

Antrąjį vykdomosios valdžios funkcijų lygį sudaro papildomos funkcijos, kurios artimai susijusios su pagrindinėmis funkcijomis. Antrojo lygio vykdomosios valdžios funkcijos – teisėkūros, vykdomoji ir jurisdikcinė – įgyvendinamos kaip organizacinės-techninės funkcijos vykdant šios valdžios rūšies pagrindines funkcijas.

Vykdomosios valdžios papildoma funkcija pripažįstama teisėkūros funkcija, pasireiškianti šios valdžios rūšies institucijų valdymo aktų leidyba. Įstatymus priima Seimas, o įstatymų įgyvendinamuosius (poįstatyminius) teisės aktus leidžia vykdomosios valdžios institucijos. Remiantis Konstitucijos 95 straipsnio bei Vyriausybės įstatymo 37 straipsnio 1 dalyse reglamentuotomis nuostatomis „Lietuvos Respublikos Vyriausybė valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus“[162]. Leisdamos įstatymų įgyvendinamuosius (poįstatyminius) teisės aktus vykdomosios valdžios institucijos pagal savo kompetenciją faktiškai pratęsia įstatymų leidžiamosios valdžios veiklą. Tai matyti iš 1 lentelėje pateiktų duomenų. Tendencija tokia, kad pastaruoju metu daugumos vykdomosios valdžios institucijų leidžiamų valdymo aktų skaičius didėja aritmetine progresija.

1 lentelė. Vykdomosios valdžios institucijų 2000–2005 m. priimti valdymo aktai

Eil. nr.	Institucijos pavadinimas	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.	Vyriausybė	1516	1628	2115	1717	1680	1428
2.	Aplinkos ministerija	238	234	352	317	328	361
3.	Finansų ministerija	62	98	150	93	168	114
4.	Krašto apsaugos ministerija	15	13	9	10	17	26
5.	Kultūros ministerija	3	17	23	47	88	106
6.	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	32	48	57	72	95	127

[160] Katuoka S. Policija ir žmogaus teisės. – Vilnius, 1998. P. 65.

[161] Valstybės žinios. 2000 m. spalio 27 d. Nr. 90. Publikacijos Nr. 2777.

1 lentelės tęsinys

Eil. nr.	Institucijos pavadinimas	2000	2001	2002	2003	2004	2005
7.	Susisiekimo ministerija	96	108	80	99	103	106
8.	Sveikatos apsaugos ministerija	236	222	212	267	392	397
9.	Švietimo ir mokslo ministerija	243	133	256	273	275	369
10.	Teisingumo ministerija	22	35	43	64	63	58
11.	Ūkio ministerija	216	70	87	87	104	94
12.	Užsienio reikalų ministerija	1	0	2	5	5	2
13.	Vidaus reikalų ministerija	30	41	63	91	79	71
14.	Žemės ūkio ministerija	119	183	241	287	433	359
	Iš viso:	2829	2830	3690	3429	3830	3618

Kita, turinti svarbią praktinę reikšmę šios valdžios rūšies papildoma funkcija – vykdomoji. Ji pasireiškia tuo, kad vykdomosios valdžios institucijos užtikrina teisės normų, įtvirtintų įstatymuose ir įstatymų įgyvendinamuosiuose (poįstatyminiuose) teisės aktuose, vykdymą. Vykdomosios valdžios institucijos savo įgaliojimais užtikrina teisės normų taikymą, o prireikus jas dar papildomai sukonkretina. Svarbiausiu teisės taikymo veiklos elementu pripažįstamas valdymo sprendimas – valdymo individualus aktas (žodinis arba rašytinis), adresuotas asmeniui ir išsprendžiantis konkrečią problemą. Vykdomosios valdžios teisės taikymas yra nuolatinė, kasdienė, praktinė veikla, turinti organizacinį pobūdį. Šis aspektas apibūdina vykdomosios valdžios vykdomąją funkciją kaip funkciją, kuri tiesiogiai susijusi su kiekvienos pagrindinės vykdomosios valdžios funkcijos įgyvendinimu.

Išskirtinis vaidmuo vykdant vykdomosios valdžios pagrindines funkcijas tenka jurisdikcijai, kurią įgyvendina jos institucijos. „Vykdomosios valdžios jurisdikcinė funkcija suprantama kaip jos institucijų veikla, vykdoma taikant piliečiams ir valstybinio valdymo (administravimo) aparato darbuotojams administracines, drausmines ir materialines sankcijas už padarytus pažeidimus“[163]. Tokių jurisdikcinių poveikio priemonių sistema užtikrina operatyvų, objektyvų, efektyvų ir laiku vykdomą viešosios tvarkos arba žmogaus teises ir laisves pažeidusių asmenų nubaudimą. Svarbią reikšmę vykdomosios valdžios jurisdikcinė funkcija turi užtikrinant žmogaus teises ir laisves. Į šį jurisdikcinės funkcijos veiklos aspektą atkreipė dėmesį

[162] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 37.

[163] Бельский К. С. О функциях испольнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 20.

N. G. Sališčeva. Ji rašė: „Administracinė jurisdikcija – vienas iš svarbiausių ir efektyviausių piliečių teisių apsaugos būdų“[164]. Vykdomosios valdžios jurisdikcinė funkcija užtikrina veiksmingą viešosios tvarkos apsaugą, kokybiškesnį ir drausmingą viešojo valdymo (administravimo) institucijų darbą, operatyvią ir patikimą žmogaus teisių ir laisvių apsaugą.

Administracinės teisės teorijoje pateikiamos ir kitos vykdomosios valdžios funkcijų klasifikacijos. V. P. Salnikovas[165] skiria tris vykdomosios valdžios funkcijų grupes, t. y. kategorijas: bendrąsias, užtikrinančias ir specialiąsias. Bendrosioms funkcijoms priskiriamos šios funkcijos: organizavimas, koordinavimas, planavimas, prognozavimas, informacija, teisinis reguliavimas ir kontrolė.

Vykdomosios valdžios užtikrinimo funkcijoms pirmiausia reikėtų priskirti tas, kurios ne tiesiogiai, o tarpininkaudamos padeda pasiekti bei išspręsti joms keliamus tikslus ir uždavinius (materialinis techninis ir finansinis aprūpinimas, išteklių paskirstymas, personalo valdymas, įvairios aptarnavimo rūšys ir t. t.).

Specialiomis vykdomosios valdžios funkcijomis reikėtų laikyti šias: teisėkūros, valdymo, funkcijas užtikrinančias piliečių bei valstybės tarnautojų teisių ir laisvių socialinę teisinę apsaugą, viešosios tvarkos palaikymo ir kt.

Rusų administracinės teisės teoretikai (D. M. Bachrachas[166] ir L. V. Truchanovičius[167]) dar skiria bendras vykdomosios valdžios funkcijas, kurios skirstomos į sistemą orientuojančias (prognozavimo, planavimo, norminio reguliavimo, metodinio vadovavimo), sistemos užtikrinimo (personalo, materialines technines, finansines, organizacines-struktūrines, informacines, teisės taikymo užtikrinimo) ir sistemos operatyvaus vadovavimo (tiesioginės veiklos reguliavimo, apskaitos, kontrolės, įvertinimo ir poveikio priemonių taikymo) funkcijas.

Vykdomosios valdžios funkcijų esmė atskleidžiama ir remiantis rezultatų, kurių siekiama vykdomosios valdžios įgyvendinimo procese, anali-

[164] Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. – Москва, 1970. С. 19.

[165] Административное право. Общая часть. Учебное пособие / Под ред. В. П. Сальникова. – Санкт-Петербург, 2000. С. 10.

[166] Бахрах Д. М. Административное право. Краткие учебные курсы. – Москва, 2000. С. 89.

[167] Административное право России. Конспект лекций / Автор-составитель Л. В. Труханович. – Москва, 2001. С. 12.

ze. Vadovaudamasis šiuo požiūriu J. N. Starilovas skiria šias pagrindines šiuolaikinės vykdomosios valdžios funkcijas:

1) vykdomoji (teisės taikomoji) funkcija, t. y. konstitucijos ir kitų įstatymų vykdymo funkcija, pasireiškianti įstatymų įgyvendinamųjų (poįstatyminių) teisės aktų leidyba;
2) apsauginė funkcija, t. y. žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo funkcija. Vykdomosios valdžios institucijos privalo pripažinti konstitucijoje reglamentuotas žmogaus teises ir laisves, užtikrinti jų įgyvendinimą praktikoje bei reikalui esant jas apsaugoti;
3) socialinė-ekonominė funkcija, t. y. sąlygų sudarymas ūkio, socialinei kultūrinei ir administracinei politinei valdymo sričių plėtrai. Šią funkciją taip pat galima pavadinti aprūpinimo, nes ji nukreipta į gyventojų gerovės užtikrinimą ir viešųjų interesų patenkinimą;
4) teisėtumo ir konstitucinės tvarkos užtikrinimo šalyje funkcija;
5) reguliavimo funkcija. Atliekant šią funkciją įgyvendinama dauguma valstybinio valdymo (administravimo) funkcijų: vadovavimas, kontrolė, koordinavimas, planavimas, apskaita, prognozavimas ir t. t.;
6) teisėkūros funkcija, t. y. vykdomosios valdžios institucijos, vadovaudamosi įstatymais, įgyvendina veiklą, susijusią su norminių teisės aktų priėmimu;
7) jurisdikcinė funkcija, kuri reiškia, jog vykdomosios valdžios institucijoms įstatymais suteikti įgaliojimai juridiniams ir fiziniams asmenims taikyti prievartos priemones tais atvejais, jeigu jie pažeidžia teisės normomis nustatytas elgesio taisykles[168].

D. M. Ovsianko[169] nuomone, vykdomosios valdžios institucijų funkcijos – vykdyti įstatymus ir prižiūrėti, kaip jie vykdomi. Tai ir atsispindi šių institucijų pavadinime. Įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos kuria įstatymus, o vykdomosios valdžios institucijos juos vykdo, įgyvendina praktikoje. Vykdomosios valdžios institucijoms suteikta teisė priimti sprendimus savo nuožiūra, bet laikantis įstatymo ir leisti norminius teisės aktus, taip pat ir nenorminius – teisės taikymo – aktus. Visi jie turi būti priimti vadovaujantis įstatymais ir atitinkamai juos konkretizuoti bei

[168] Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. Том первый. – Москва: издателъство «НОРМА», 2002. С. 100–101.

[169] Овсянко Д. М. Административное право. Учебное пособие. – Москва: издателъство «Юристъ», 1997. С. 10–11.

detalizuoti. Įstatymų įgyvendinamųjų (poįstatyminių) norminių teisės aktų leidybos veikla ir jų įgyvendinimas vadinama tvarkomąja veikla. Pagrindinėmis vykdomosios valdžios institucijų veiklos kryptimis (funkcijomis) D. M. Ovsianko laiko: prognozavimą, planavimą, valdančiosios ir valdomosios posistemių organizavimą, teisinį reguliavimą, bendrą vadovavimą ir operatyvinę tvarkomąją veiklą; išankstinę ir einamąją koordinaciją; kontrolę; materialinių finansinių ir kitokių priemonių apskaitą; informacinį aprūpinimą ir informacinę-analitinę veiklą; metodinį vadovavimą, materialinį-techninį, finansinį aprūpinimą ir t. t. Taigi galima teigti, jog šių tyrinėtojų (V. P. Salnikovo, D. M. Bachracho ir L. V. Truchanovičiaus, J. N. Starilovo, D. M. Ovsianko) pateiktos vykdomosios valdžios funkcijų klasifikacijos iš dalies sutampa.

Pateiktos penkios vykdomosios valdžios funkcijų grupės, kategorijos visiškai arba iš dalies pripažįstamos Jungtinėse Valstijose, Didžiojoje Britanijoje, Vokietijoje, Rusijoje ir kai kuriose kitose šalyse. Vis dėlto reikia pabrėžti, kad kiekviena iš šių funkcijų grupių minėtose valstybėse suprantama ir vertinama skirtingai, nes jos nesutampa nei funkcijų skaičiumi, nei paskirtimi.

Ar galima pateikti optimalią vykdomosios valdžios funkcijų klasifikaciją? Manytina, kad ne, nes nėra nusistovėjusio bendro šios valdžios rūšies funkcijų klasifikavimo. Viską lemia taikomas analizės metodas: kiekviena funkcija išsamiai nagrinėjant gali būti suskaidyta į keletą smulkesnių funkcijų, todėl dauguma autorių apsiriboja bendresne vykdomosios valdžios funkcijų charakteristika. M. Riomeris teigė, kad „administracija apima viską, kas neįeina į teismą ir į įstatymų leidžiamąją funkciją. Taip, kad tiksliai klasifikuoti administracijos funkciją yra sunku“[170].

1.3. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS SĄVOKA

Vykdomoji valdžia – viena iš trijų valstybės valdžios rūšių, antroji pagal reikšmę po įstatymų leidžiamosios. Apie ją jau buvo kalbama gilioje senovėje, iš dalies Aristotelio darbuose. Ypač aktyviai vykdomosios valdžios problemos teoriškai ir praktiškai pradėtos nagrinėti naujaisiais laikais nuo XVIII a. (Ch.-L. Montesquieu „Įstatymų dvasia“, 1748). Pagal valdžių padalijimo teoriją vykdomoji valdžia – tai teisės taikomoji valdžia,

[170] Valstybinė teisė. Prof. M. Riomerio skaitytų paskaitų stenogramos. 1 dalis. – Kaunas, 1930. P. 241.

kuriai pavedama konstitucijos, parlamento priimtų įstatymų, t. y. įstatymų leidžiamosios valdžios vykdymo funkcija.

Neatsitiktinai manoma, jog vykdomosios valdžios pavadinimas susijęs su tiesiogine jos paskirtimi – teisės aktų vykdymu. Kaip pažymi B. V. Rosinskis, įstatymų bei įstatymų įgyvendinamųjų (poįstatyminių) norminių teisės aktų įgyvendinimas vadinamas vykdymu ir nustato pagrindines vykdomosios valdžios veiklos kryptis, o tai ir sudaro jos pavadinimo pagrindą[171]. Tokios pat nuomonės yra mokslininkai B. N. Gabričidzė bei B. N. Černiavskis. Pasak jų, „pati nagrinėjamos valdžios misija – vykdomoji – byloja apie tai, kad jos uždavinys – vykdyti atstovaujamosios valdžios nurodymus įstatymų, įsakų ir kitų teisės aktų asmenyje“[172]. Todėl valdžia vadinama vykdomąja, o ją įgyvendinančios institucijos – vykdomosiomis. Kaip teigė P. Leonas, antroji valdžia vykdo taiką arba veda karą, priima ir siunčia pasiuntinius, saugoja ramybę, užtikrina saugumą, todėl pagrįstai vadinama valstybės vykdomąja valdžia[173].

Savo veikaluose terminą *vykdomoji valdžia* vartojo ir Ch.-L. Montesquieu, tačiau jo pasekėjas Ž. Ž. Ruso vietoj jo panaudojo antropomorfinius vaizdinius lygindamas vykdomąją valdžią su paprastu vykdytoju: įstatymų leidžiamoji valdžia yra galva, o vykdomoji valdžia – rankos, kurios vykdo jos įsakymus. Prof. M. Riomeris savo darbuose vartojo terminą *administracija* arba *valdymas*. Anot jo, „kiti administraciją labai dažnai vadina *vykdomąja funkcija* arba *vykdomąja valdžia*. Toks pavadinimas yra netikslus, nes administracija arba valdymas yra daug platesnis negu tik įstatymų vykdymas; yra dalykų administracijoje, kurie nėra iš anksto numatyti, tačiau kurių įgyvendinimas prireikus užtikrintas. Šią funkciją mes turėtume vadinti *valdymu*“[174]. Jungtinėse Valstijose sąvoka *vykdomoji valdžia* paprastai susijusi su Prezidentu. Prancūzijos Prezidentas Šarlis de Gollis atkakliai tvirtino, kad būdvardis *vykdomoji* susijęs tik su Vyriausybe. Didžiojoje Britanijoje žodis *vykdomoji* dažniausiai reiškia ne tik pačią vyriausybę, bet ir jai pavaldžią administraciją[175].

[171] Россинский Б. В. Административное право. – Москва, 2000. С. 95.

[172] Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право Российской Федерации. – Москва, 2001. С. 20.

[173] Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – Vilnius, 1995. P. 220.

[174] Valstybinė teisė. Prof. M. Riomerio skaitytų paskaitų stenogramos. 1 dalis. – Kaunas, 1930. P. 241.

[175] Meny Y., Knapp A. Government and Politics in Western Europe. – Oxford University Press, 1993. P. 231.

Lietuvos Respublikos Konstitucija ir kiti teisės aktai nepateikia kategorijos *vykdomoji valdžia* apibrėžimo. Mokslinėje literatūroje teoretikai ją apibrėžia labai skirtingai. Minėtas rusų teoretikas D. N. Bachrachas vykdomąją valdžią apibūdina kaip pilietinės visuomenės ir atskirų jos narių interesų užtikrinimo ir apsaugos instrumentą[176]. Kitas rusų mokslininkas – A. B. Agapovas pateikia tokį vykdomosios valdžios apibrėžimą: „Vykdomoji valdžia sudaro vientisą hierarchiškai pavaldžių valstybės institucijų sistemą, vykdančią vykdomąją – tvarkomąją veiklą įgyvendinant įstatymus ir poįstatyminius teisės aktus bei jų įgyvendinimo kontrolę“[177]. Pasak D. M. Ovsianko, „šiai valstybės valdžios rūšiai (vykdomajai valdžiai) priskirta organizacinė, vykdomoji tvarkomoji veikla, kurią remdamosi įstatymais ir juos vykdydamos įgyvendina valstybės nustatytos institucijos ir pareigūnai, siekdami užtikrinti kasdienį valstybės ir jos aparato funkcionavimą“[178]. J. M. Kozlovas mano, kad „vykdomoji valdžia, kaip ir valstybinis valdymas, – tai ne atitinkamų valstybės institucijų sistema, o jų įgyvendinama tam tikros srities veikla, kurioje atsiranda, keičiasi ir pasibaigia administracinės teisės reguliuojami visuomeniniai santykiai“[179]. I. L. Bačilo teigia, kad vykdomoji valdžia – valstybės valdžios rūšis, išreikšta vykdomosios valdžios institucijų sistema, kuri įgyvendina visuomenės reikalų valdymą, užtikrina jos plėtrą įstatymų pagrindu ir savarankišką vykdomojo tvarkomojo pobūdžio valstybinių valdymo įgaliojimų vykdymą[180]. A. Andriuškevičius vykdomąją valdžią apibrėžia instituciniu („vykdomoji valdžia yra visuma tam tikrų valstybės institucijų ir jų pareigūnų, kuriems pavesta vykdyti viešąjį valdymą“[181]) ir funkciniu („vykdomoji valdžia reiškia ne ką kita, kaip viešojo valdymo veiklą“[182]) aspektais. Anot S. Vansevičiaus, „vykdomoji valdžia yra antrinė valstybės valdžios šaka, esanti universali, dalykinė, organizacinė ir skirta įstatymų ir

[176] Бахрах Д. Н. Административное право Росии. – Москва, 1993. С. 61.

[177] Агапов А. Б. Учебник административного права. – Москва, 1999. С. 9.

[178] Овсянко Д. М. Административное право. – Москва, 1997. С. 8.

[179] Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. – Москва: издателъство «Юристъ», 1999. С. 27.

[180] Испольнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Под ред. И. Л. Бачило. – Москва, 1998. С. 31.

[181] Andriuškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai // Teisė. – 2001. Nr. 40. P. 40.

[182] Ten pat.

kitų teisės aktų vykdymui užtikrinti“[183]. J. A. Corry ir H. J. Abrahamas rašo, jog „vykdomoji valdžia – tai įstatymų vykdymas arba atlikimas ir visokeriopos viešosios veiklos įgyvendinimas bei paslaugų teikimas […]“[184]. Pasak H. Barneto, „vykdomoji valdžia gali būti apibrėžiama kaip ta valstybės valdžios rūšis, kuri formuoja politiką ir yra atsakinga už jos įgyvendinimą“[185]. E. Bonderheimeris, J. B. Oakley ir J. C. Love'as rašo, kad „vykdomoji arba administracinė valdžia iš esmės yra valdžia, veikianti savo nuožiūra visuomenės naudai“[186]. D. Walkerio nuomone, „vykdomoji valdžia – tai valstybės valdžios šaka, susijusi su patikimu politikos ir teisės principų bei normų įgyvendinimu […]“[187]. Šiuolaikiniuose anglų ir amerikiečių teisės žodynuose sąvoka *vykdomoji valdžia* (*the Executive* arba *Executive Power*) paprastai apibrėžiama kaip „valdžios rūšis, kuriai pavesta vykdyti įstatymus“[188] kaip „valdžia, įgyvendinanti įstatymus“[189] arba kaip „valdžios administracinė šaka, kuri vykdo įstatymus“[190].

Daugumos minėtų teoretikų pateikiami sąvokos *vykdomoji valdžia* apibrėžimai paprastai siejami tik su viena jos vykdoma funkcija, kuri artimai susijusi su jos pavadinimu. Tačiau, kaip rodo atlikta vykdomosios valdžios funkcijų analizė, vykdomosios valdžios funkcijų įvairovė gana didelė, todėl v*ykdomoji valdžia* gali būti apibrėžta kaip abstrakti politinė teisinė kategorija, kompetencijos ir funkciniu aspektais savarankiška ir nepriklausoma, antraeilė, universali, dalykinė, organizacinė, sisteminga, įstatymų įgyvendinamoji (poįstatyminė), atstovaujamosios valdžios kon-

[183] Vancevičius S. Valstybės ir teisės teorija. – Vilnius, 2000. P. 69.

[184] Corry J. A., Abraham H. J. Elements of Democratic Government. Fourth Edition. – New York: Oxford University Press, 1994. P. 91.

[185] Barnet H. Constitutional & Administrative Law. – London: Cavendish Publishing Limited, 1996. P. 121.

[186] Bondenheimer E., Oakley J. B., Love J. C. An Introduction To The Anglo–American Legal System. Second Edition. – West Publishing Company, 1992. P. 14.

[187] Walker D. M. The Oxford Companion To Law. – Oxford: Clarendom Press, 1980. P. 449.

[188] Ivamy Hardy E. R. Law Dictionary. Eleventh Edition. – London: Buterworthes, 1993. P. 101.

[189] West's Law & Commercial Dictonary in Five Languages. – St. Paul: West Publishing Company, 1985. P. 574.

[190] Oran D. Law Dictionary For Nonlawyers. Second Edition. – New York: West Publiching Company, 1985. P. 117.

troliuojama valstybės valdžios rūšis, skirta įstatymams vykdyti bei jų normoms įgyvendinti praktikoje, nepertraukiamam valstybės institucijų funkcionavimui užtikrinti, žmogaus teisėms ir laisvėms ginti bei viešajai tvarkai ir saugumui palaikyti.

1.4. VYKDOMOJI VALDŽIA IR ADMINISTRACINĖ TEISĖ

Valdžių padalijimo doktrinos evoliucijos procesas susiklostė taip, kad kiekviena iš šių valdžių siejama su atitinkama teisės šaka. Įstatymų leidžiamoji valdžia glaudžiai susijusi su konstitucine teise, todėl pažymėtina, jog su vykdomąja valdžia ypač glaudžiai susijusi administracinė teisė, kuri nustato šios valdžios rūšies teisinį reglamentavimą. Tai patvirtina ir mokslinėje literatūroje skirtingų autorių pateikiami administracinės teisės apibrėžimai. Pavyzdžiui, J. A. Tichomirovas rašo, jog „būtent administracinė teisė reguliuoja specialaus aparato – vykdomosios valdžios institucijų – organizavimą ir veiklą […]“[191]. Panašiai mano ir kitas rusų mokslininkas A. P. Korenevas: „Administracinė teisė yra viena iš pagrindinių teisės sistemos šakų, nes ji skirta reguliuoti įvairius visuomeninius santykius pačioje įvairiapusiškiausioje socialinėje srityje – vykdomosios valdžios veiklos srityje“[192]. Beveik identiškai administracinę teisę savo darbuose apibrėžia ir rusų teoretikas D. M. Ovsianko: „Administracinė teisė yra viena iš savarankiškų teisės šakų, sudaranti teisės normų, reguliuojančių visuomeninius santykius vykdomosios valdžios (valstybinio valdymo) srityje, visumą“[193]. Anglų konstitucinės ir administracinės teisės tyrinėtojas J. Adleris irgi teigia, kad „administracinė teisė siejama su vykdomąja valdžia ir gali būti skirstoma į konkrečias sritis, pavyzdžiui, sveikatos apsaugą, apsirūpinimą būstu, švietimą“[194]. Taigi administracinė teisė yra viena iš pagrindinių valstybės teisės sistemos šakų, kuri reglamentuoja pačios gausiausios valdžios rūšies – vykdomosios valdžios institucijų, jų sistemos sudarymo bei funkcionavimo principus ir teisinius pagrindus, taip

[191] Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – Москва, 1998. С. 53.

[192] Коренев А. Р. Административное право России. Часть 1. – Москва, 1997. С. 3.

[193] Овсянко Д. М. Административное право. Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. – Москва: издательство «Юристъ», 2001. С. 7.

[194] Adler J. Conctitutional and Administrative Law. Second Edition. – London: Macmillan Press LTD, 1994. P. 14.

pat nustato administracinį teisinį jų statusą, asmenų teises ir pareigas santykiuose su vykdomosios valdžios institucijomis bei jų atstovais.

Paskutiniajame XX a. dešimtmetyje įvykę socialiniai pokyčiai turėjo atitinkamą poveikį ir administracinės teisės reguliuojamiems visuomeniniams santykiams. Sumažėjo tiesioginis kai kurių viešojo gyvenimo sričių valstybinis reguliavimas, pirmiausia ekonominių procesų. Vykdomos ekonominės reformos, orientavimasis į rinkos santykių plėtrą turėjo įtakos pačių valdymo santykių reguliavimo formų pasikeitimui. Esminių politinių ir socialinių-ekonominių reformų, susijusių su rinkos santykių plėtra, privatizacijos, vietos savivaldos plėtros bei kiti procesai reikalauja ne tik valstybės paramos ir apsaugos, bet ir valstybinio reguliavimo, todėl administracinės teisės reguliuojamasis vaidmuo ne tik nesumažėjo, bet išliko ir tampa vis reikšmingesnis.

Administracinės teisės, kaip vykdomosios valdžios teisinio „palydovo“, paskirtis išsaugoma ir valstybės institutų reorganizavimo etape. Negalima teigti, kad bendrame kontekste sumažėjo jos mastas. Priešingai – pastebima tendencija išplėsti įstatymų įgyvendinamųjų (poįstatyminių) administracinės teisės normų bazę Vyriausybės ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų lygmeniu (žr. 1 lentelę). Staigus valstybinio sektoriaus sumažinimas (ypač ekonomikos srityje) nereiškia, kad atsisakoma administracinio teisinio reguliavimo. Keičiasi jos turinys, metodai, tačiau administracinė teisė nepraranda vieno iš svarbiausių visuomeninių santykių teisinio reguliatoriaus vaidmens. Tai rodo, pavyzdžiui, įvairių programų rengimas, teritorijos administracinė ir viešojo valdymo (administravimo) reformos, regioninė politika ir pan. Būtina pabrėžti aktyvų administracinės teisės vaidmenį stiprinant teisinio režimo apsaugos mechanizmą nuo pažeidimų viešojo valdymo (administravimo), taip pat ir vykdomosios valdžios, funkcionavimo srityje, dėl to tobulinami administracinės atsakomybės ir administracinio proceso institutai (pvz., 1999 m. sausio 14 d. Seimo buvo priimti Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos, Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo ir Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymai, kuriais remiantis steigiami administraciniai teismai ir administracinių ginčų komisijos. Dėl to administracinis procesas papildytas ginčų, kylančių viešojo valdymo (administravimo) srityje (administracinių bylų teisena), ir ikiteismine (išankstinio ginčo nagrinėjimo arba dar vadinama kvaziteismine) viešojo administravimo bylų teisenomis.

Šiuolaikinė administracinė teisė glaudžiai susijusi su viena iš valstybės valdžios rūšių. Vykdomoji valdžia, kaip ir kiekvienas valstybės valdžios pasireiškimas, reikalauja atitinkamo teisinio reguliavimo, kurio pa-

ieškos neišvengiamai siejamos su administracine teise. Praktiškai ji įgyvendinama per visuomeninius santykius, kuriuos reguliuoja administracinės teisės normos. Administracinė teisė nustato vykdomosios valdžios pasireiškimo ribas išorėje. Tokia nuostata liudija tai, kad ir šiuolaikinėmis sąlygomis administracinio teisinio reguliavimo tiesioginis objektas – vykdomojo pobūdžio veikla.

Kaip jau minėta anksčiau, administracinė teisė kartu su konstitucine, baudžiamąja ir civiline teise yra viena iš pagrindinių Lietuvos teisės sistemos šakų. Tai pirmiausia paaiškinama tuo, kad administracinė teisė – „tai būtent ta teisės šaka, kuri reguliuoja visuomeninius santykius, atsirandančius įgyvendinant vykdomąją valdžią (kartais ji vadinama administracine valdžia)“[195], viena iš Lietuvos Respublikos valstybės valdžios rūšių. Taigi vykdomoji valdžia yra svarbiausias anksčiau minėtos Lietuvos teisės šakos reguliavimo pagrindas.

2. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJOS

2.1. VALSTYBĖS INSTITUCIJOS SĄVOKA IR POŽYMIAI

Valstybė funkcionuoja ir vystosi kaip sudėtinga socialinė sistema su ją sudarančiais elementais. Svarbiausias iš jų yra viešoji valdžia su savo institutais kaip jos įgyvendinimo priemonėmis. Valstybės institucijos[196] yra pripažįstamos pagrindinėmis valstybės funkcijų vykdytojomis, užtikrinančiomis ir jos stabilumą, ir prisitaikymą prie besikeičiančių politinių, ekonominių ir socialinių sąlygų.

Valstybės institucija – tai valstybės aparato struktūroje nustatyta tvarka įsteigtas darinys, kuriam būdingi tam tikri uždaviniai, funkcijos, struktūros ypatumai ir speciali kompetencija, arba tai atskira, valstybės suformuota santykinai savarankiška valstybės valdžios organizacinė struktūra, kuriai suteikta speciali kompetencija valstybės uždaviniams ir funkcijoms įgyvendinti, arba tai nustatyta tvarka įsteigtas darinys, valstybės vardu vykdantis kokią nors vieną arba keletą jos funkcijų pagal savo specialią vi-

[195] Козлов Ю. М. Административное право. – Москва, 2001. С. 5.

[196] Terminas *institucija* (lot. *institutio* – nustatymas, sutvarkymas) „Tarptautinių žodžių žodyne“ apibrėžiamas trejopai: 1) visuomeninė įstaiga; 2) žmonių susivienijimas siekti tam tikro tikslo; 3) nusistovėjusi visuomeninio santykiavimo forma.

suomeninę paskirtį, turintis organizacinę struktūrą, kompetenciją ir įgaliojimus (visumą teisių ir pareigų, kurias jis turi įgyvendinti ir kurių ribų, vykdydamas savo veiklą, negali peržengti).

Sąvoka *institucija* yra dalis platesnės sąvokos *organizacija*. Organizacija – tai žmonių visuma, kolektyvas. Organizacija numato žmonių veiklą, nukreiptą į atitinkamų tikslų pasiekimą ir konkrečių uždavinių sprendimą. Institucija yra konkreti organizacijos atmaina, t. y. bet kokia organizacija veiksmus atlieka per jos sudaromas institucijas. Institucija – tai organizacijos dalis, jos pavedimu įgyvendinanti organizacijos uždavinius ir funkcijas. Taigi šiuo atveju valstybė traktuojama kaip tam tikra organizacija, kurios uždavinius ir funkcijas įgyvendina atitinkamos valstybės institucijos.

Tradiciškai mokslininkai skiria šiuos valstybės institucijos požymius:

1) valstybės aparato dalis, veikianti valstybės pavedimu ir interesais;
2) žmonių, kurie vienijami bendro tikslo, organizacinė struktūra, tiesiogiai įgyvendinanti valstybės valdžią;
3) kolektyvas, kurio veikla reglamentuota teisės normomis ir įgyvendinama griežtai laikantis nustatytos tvarkos;
4) organizacija, atitinkamais metodais įgyvendinanti pagrindinius valstybės uždavinius ir funkcijas;
5) organizacija, kuri savo veiklą vykdo neperžengdama valdingų įgaliojimų, suteiktų jai valstybės konkrečioje srityje, ribų, t. y. turinti savo teritorinį veiklos mastą.

Kiekviena valstybės institucija laikoma valstybės dalimi ir vykdo jos funkcijas. Valstybės institucija gali būti vienas asmuo (pvz., prezidento institutas) arba tam tikru būdu organizuota asmenų, valstybės įgaliotų įgyvendinti valdingas funkcijas, grupė (pvz., vyriausybė). Kiekvienos jos esmę sudaro šių komponentų visuma: politinis (valstybės valdingas pobūdis); sociologinis (valstybės institucijų paskirtis spręsti visuotinai reikšmingus reikalus, uždavinius, orientacija į sociumo poreikius ir interesus); juridinis (priima norminius teisės aktus, įgyvendina teisės taikymo ir teisėsaugos veiklą); administracinis (besąlygiškai, imperatyvia tvarka vykdo valstybės pavestas funkcijas nustatytame vadovavimo visuomenei sektoriuje).

Valstybės institucijai suteikti valdingi tiek išorinio, tiek ir vidinio pobūdžio įgaliojimai. Išoriniai reguliuoja (nustato) jos ryšius su kitomis valstybės valdžios institucijomis, visuomene, užsienio šalių struktūromis ir t. t.

O vidiniai įgaliojimai reguliuoja veiklą savo organizacijos viduje (valstybės tarnautojų ir darbuotojų priėmimas į darbą, vadovavimas konkretiems struktūriniams padaliniams, materialinis-techninis, finansinis aprūpinimas ir kt.). Valstybės institucijų teisinis statusas paprastai susideda iš trijų dalių: tikslinio, organizacinio struktūrinio ir kompetencijos kaip valdingų įgaliojimų visumos.

Jos taip pat priima norminius teisės aktus, įgyvendina teisės taikomąją ir teisėsaugos veiklą. Valstybės institucijai atitinkamas teisinis statusas suteikiamas teisės aktu. Šios institucijos turi savo struktūrą, kurią lemia joms nustatyta kompetencija. Įsteigiant valstybės instituciją išsprendžiami šie klausimai: jos sudarymo tvarka, kompetencijos, kuri suteikiama konkrečiai institucijai, turinys ir pobūdis, kompetencijos teritorinis mastas, tiksli valstybės institucijos vieta valstybės valdymo institucijų organizacinėje struktūroje, nustatomas jos tarpusavio santykių mechanizmas su kitomis institucijomis. Valstybės institucijos steigiamos tiesiogiai, t. y. specialiems įgaliojimams vykdyti kaip savarankiški struktūriniai vienetai (pvz., ministerijos, apskričių viršininkų institucijos ir kt.), taip pat ir prie kitų institucijų, pavyzdžiui, prie vyriausybės steigiamos vyriausybės įstaigos, prie ministerijų – įstaigos prie ministerijų ir pan.

Jeigu institucija yra įsteigta valstybės ir sudaroma teisės aktų nustatyta tvarka valstybės funkcijoms įgyvendinti, tai kalbama apie valstybinį valdymą (administravimą), kuris įgyvendinamas per valstybės institucijas (valstybinio valdymo (administravimo)). Jei institucija yra įsteigta pačios bendruomenės ir sudaroma teisės aktų nustatyta tvarka tiesiogiai išreikšta vietos bendruomenės valia savivaldos tikslais, siekiant savarankiškai reguliuoti visuomeninius procesus bei tvarkyti vietos reikalus, tai traktuotina kaip vietos savivalda, kurios įgyvendinimą užtikrina vietos savivaldos (savivaldybės) institucijos.

2.2. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJOS SĄVOKA IR POŽYMIAI

Vykdomosios valdžios institucijos, būdamos valstybės aparato dalimi, įgyvendina reikšmingą valstybės funkcijų dalį. Nuo kitų valstybės institucijų (įstatymų leidybos ir teisminių) jos skiriasi savo paskirtimi, veiklos turiniu ir veiklos metodais. Jų veiklos objektas – ūkinė, socialinė kultūrinė ir administracinė politinė valdymo sritys. Vykdydamos savo funkci-

jas ir uždavinius vykdomosios valdžios institucijos veikia valstybės vardu, todėl joms suteikti valstybės valdingi įgaliojimai[197]. Jos ne tik įgyvendina įstatymus ir įstatymo įgyvendinamuosius (poįstatyminius) teisės aktus, bet kartu turi teisę pagal savo kompetenciją leisti valdymo (administravimo) aktus, užtikrinančius teisės aktų reikalavimų įgyvendinimą bei taikyti prievartos, skatinimo ir įtikinimo priemones.

Vykdomosios valdžios institucijos, būdamos viena iš valstybės valdžios institucijų rūšių, turi nemažai tik joms būdingų bruožų. Apibrėždami vykdomosios valdžios institucijos sąvoką skirtingi autoriai nurodo ir ją apibūdinančius požymius. Pažymėtina, kad vykdomosios valdžios institucija yra: valstybės institucija, politinė įstaiga, savarankiška valstybės aparato struktūra, organizuotas žmonių kolektyvas. Vis dėlto, nors vykdomosios valdžios institucijų administracinis teisinis statusas skiriasi, visoms joms būdingi kai kurie bendri bruožai:

1) vykdomosios valdžios institucijos – tai valstybės institucijų (aparato) rūšis, funkcionuojanti vykdomosios valdžios srityje. Tarp administracinės teisės subjektų jos užima ypatingą vietą. Tai pati gausiausia administracinės teisės subjektų grupė, kuri įgyvendina valstybinį valdymą (administravimą), priima valdymo aktus, užtikrina įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymą, viešąją tvarką ir saugumą, piliečių teises ir laisves. Be to, vykdomosios valdžios institucijos užima ypatingą vietą administracinės teisės subjektų sistemoje, nes daugumoje administracinių teisinių santykių šios institucijos arba jų vardu veikiantys valstybės tarnautojai ar pareigūnai yra šalis, kuriai suteikti valstybės valdingi įgaliojimai.

   Kiekviena vykdomosios valdžios institucija traktuojama kaip organizacija, t. y. kolektyvas žmonių, kuris atitinkamu būdu yra organizaciškai įformintas. Pirmiausia joms būdinga tai, kad vykdomosios valdžios institucijas sudaro valstybės tarnautojai, kuriuos priimant į tarnybą keliami tam tikri reikalavimai (pvz., darbo stažas, kvalifikacija, vadybiniai sugebėjimai ir kitos savybės).

[197] Vykdomosios valdžios institucijoms suteikti valstybės valdingi įgaliojimai reiškia: a) valstybės vardu leisti teisės aktus, kurie privalomi vykdyti pavaldžioms ir nepavaldžioms institucijoms bei įstaigoms, visų nuosavybės formų įmonėms, taip pat nevyriausybinėms organizacijoms ir fiziniams asmenims; b) valstybės vardu įgyvendinti nuolatinę teisės aktų nustatytų reikalavimų ir taisyklių laikymosi priežiūrą; c) užtikrinti teisės aktų nuostatų vykdymą ir užkirsti kelią jų pažeidimui taikant įtikinimo, aiškinimo, skatinimo, o būtinais atvejais – ir administracinės prievartos priemones.

2) vykdomosios valdžios institucijų administracinį teisinį statusą (jų formavimo tvarką, kompetenciją ir struktūrą) paprastai apibrėžia įstatymai ir įstatymų įgyvendinamieji (poįstatyminiai) teisės aktai, kuriuos sudaro administracinės teisės normos. Iš tokių teisės aktų galima paminėti Vyriausybės įstatymą ir kitus specialius įstatymus bei vykdomosios valdžios institucijų nuostatus;
3) vykdomosios valdžios institucijų veikla visada traktuojama kaip įstatymų įgyvendinamoji (poįstatyminė). Minėtos institucijos savo veikloje vadovaujasi Konstitucija ir įstatymais. Vykdydamos juos jos ne tik organizuoja jų įgyvendinimą, bet savarankiškai priima įstatymų įgyvendinamąsias (poįstatymines) elgesio taisykles valstybinio valdymo (administravimo) srityje. Jų leidžiami teisės aktai yra įstatymų įgyvendinamojo (poįstatyminio) pobūdžio, t. y. turi atitikti ir neprieštarauti Konstitucijai, įstatymams bei kitiems teisės aktams;
4) vykdomosios valdžios institucijos yra atskaitingos už savo veiklą. Vyriausybė, kaip svarbiausia vykdomosios valdžios institucija, už bendrą savo veiklą atsiskaito Seimui, kasmet iki kovo 31 d. pateikdama Seimui metinę veiklos ataskaitą. Seimo sesijos metu, kiekvieno ketvirtadienio Seimo vakarinio plenarinio posėdžio pradžioje Vyriausybės valandos metu Vyriausybės nariai atsakinėja į Seimo narių žodžiu užduodamus klausimus, be to, Seimo nariai turi teisę pateikti Vyriausybės nariams rašytinius klausimus ir paklausimus. Seimo reikalavimu Vyriausybė arba atskiri ministrai turi atsiskaityti Seimui už savo veiklą nepasibaigus ataskaitiniams veiklos metams.

   Kitos vykdomosios valdžios institucijos (pvz., ministerijos, Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkai ir Vyriausybės atstovai) už savo veiklą atsiskaito Vyriausybei. Jos teikia metines veiklos ataskaitas. Įstaigų prie ministerijų veiklos ataskaitos yra įtraukiamos į ministerijų metines veiklos ataskaitas. Vykdomosios valdžios institucijų vadovai (pvz., ministrai, policijos generalinis komisaras), kuriuos skiria į pareigas ir iš jų atleidžia Respublikos Prezidentas, kartu yra atskaitingi ir jam (paprastai žodžiu).
5) vykdomosios valdžios institucijoms suteiktos tiek vykdomojo, tiek ir tvarkomojo pobūdžio teisės ir pareigos. Įstatymų ir įstatymų įgyvendinamųjų (poįstatyminių) teisės aktų įgyvendinimas vadinamas vykdymu, kuris lemia pagrindines vykdomosios valdžios institucijų veiklos kryptis bei atsispindi ir jų pavadinime. Siekiant užtikrinti teisės aktų nustatytų reikalavimų įgyvendinimą vykdomosios valdžios institucijoms suteikti valdingi įgaliojimai bei nustatytas jų įgyven-

dinimo mechanizmas. Juridiškai valdingų įgaliojimų naudojimas vadinamas tvarkymu. Tai taip pat būdinga ir vykdomosios valdžios institucijų veiklai. Todėl jų veikla visada suprantama kaip vykdomoji ir tvarkomoji, t. y. jos įgyvendina vykdomąją tvarkomąją veiklą bei turi valdingus įgaliojimus kitų organizacijų ir asmenų atžvilgiu;

6) vykdomosios valdžios institucijos turi tam tikrą vidinę organizacinę struktūrą, kurią sudaro vadovybė, departamentai, jiems priklausantys ir savarankiški skyriai bei kiti struktūriniai padaliniai, t. y. administracija. Jų paskirtis – užtikrinti, kad vykdomosios valdžios institucijos efektyviai vykdytų savo uždavinius ir funkcijas valstybinio valdymo (administravimo) srityje;
7) vykdomosios valdžios institucijų pavaldumas grindžiamas vertikaliu principu. Tai reiškia, kad žemesniosios vykdomosios valdžios institucijos pavaldžios ir kontroliuojamos institucijų, kurių hierarchinė padėtis aukštesnė, o jų nurodymai pagal kompetenciją privalomi vykdyti žemesniosioms vykdomosios valdžios institucijoms;
8) vykdomosios valdžios institucijos disponuoja operatyviu savarankiškumu, kurį nustato joms suteikta kompetencija, t. y. jos savarankiškos tiek, kiek apibrėžta teisės aktuose. Vykdomosios valdžios institucijoms, kaip viešosios teisės subjektams, kitaip nei fiziniams asmenims, netaikomas principas „leidžiama viskas, kas neuždrausta“.

Vykdomosios valdžios institucija – tai valstybės institucijų (aparato) sudėtinė dalis, kuri turi savo struktūrą, kompetenciją, teritorines veiklos ribas ir valstybės vardu įgyvendina vykdomąją tvarkomąją veiklą administracinėje politinėje, socialinėje kultūrinėje ir ūkinėje valdymo srityse.

Svarbiausias vykdomosios valdžios institucijų uždavinys yra įgyvendinti suteiktus valdymo įgaliojimus kitų administracinės teisės subjektų atžvilgiu. Jos organizuoja kasdienį įstatymų ir kitų įstatymų leidžiamosios valdžios teisės aktų bei Respublikos Prezidento dekretų vykdymą realiame gyvenime.

2.2.1. Vykdomosios valdžios institucijų administracinis teisnumas ir veiksnumas

Kaip ir kiti administracinės teisės subjektai, vykdomosios valdžios institucijos turi administracinį teisnumą ir veiksnumą. Administracinį teisnumą ir veiksnumą vykdomosios valdžios institucijos įgyja nuo jų suda-

rymo ir kompetencijos nustatymo momento, t. y. atsiranda vienu metu, o pasibaigia – jas likvidavus (reorganizavus).

Kiekvienos vykdomosios valdžios institucijos vietą tarp kitų institucijų, jos paskirtį valstybinio valdymo (administravimo) sistemoje, kompetenciją, suteiktų valdingų įgaliojimų pobūdį ir kitas aplinkybes lemia vykdomosios valdžios institucijos kaip administracinių teisinių santykių subjekto teisinė padėtis. Administracinį teisinį jų statusą nustato Konstitucija (pvz., Vyriausybės), įstatymai (pvz., Apskrities valdymo ir kt.) ir nuostatai (pvz., Teisingumo ministerijos ir kt.).

Svarbiausia vykdomosios valdžios institucijos administracinio teisinio statuso sudėtinė dalis yra jos kompetencija. Vykdomosios valdžios institucijos kompetencija (uždaviniai, funkcijos, teisės ir pareigos, veiklos formos ir metodai) apibrėžiama įstatymuose, nuostatuose ir kituose norminiuose dokumentuose. Pavyzdžiui, ministerijų administracinį teisinį statusą nustato Vyriausybės įstatymas, o jį detalizuoja Vyriausybės nutarimu tvirtinami atskirų ministerijų nuostatai. Įstatymais ir kitais teisės aktais apibrėžiama vykdomosios valdžios institucijų kompetencija apima: institucijos uždavinius, jos funkcijas, teises ir pareigas, atsakomybę, veiklos formas ir metodus, taip pat institucijos struktūrą.

Vykdomosios valdžios institucijos uždaviniai ir tikslai – tai rezultatas, kurį ši institucija turi pasiekti jai priskirtos valdymo srities veiklos procese.

Funkcijos rodo, iš ko susideda kasdienė praktinė vykdomosios valdžios institucijos veikla, nukreipta į jai iškeltų uždavinių vykdymą. Pagrindinėmis visų institucijų funkcijomis laikomos šios: prognozavimas, strateginis planavimas, kadrų politika, finansavimas, materialinis-techninis aprūpinimas, kontrolė ir kt.

Teisės ir pareigos nustato vykdomosios valdžios institucijų funkcijų įgyvendinimo ribas.

Vykdomosios valdžios institucijos veiklos formos ir metodai apibrėžiami pagal jos uždavinius, funkcijas, teises ir pareigas. Bendriausiomis vykdomosios valdžios institucijų veiklos formomis ir metodais laikomi šie: norminių ir individualių teisės aktų priėmimas ir jų įgyvendinimo užtikrinimas (inspektavimas, instruktavimas ir pan.); bendradarbiavimo su visuomene organizavimas ir t. t.

Vykdomosios valdžios institucijos finansuojamos iš valstybės biudžeto. Jos priskiriamos viešųjų juridinių asmenų kategorijai, nes jų tikslas – tenkinti viešuosius interesus.

Pagal Konstituciją ir kitus įstatymus spresdamas įvairius valstybės valdymo klausimus Respublikos Prezidentas sąveikauja su Vyriausybe ir kitomis centrinėmis vykdomosios valdžios institucijomis. Apibrėžtos vykdomosios valdžios institucijų tarpusavio santykių su teismais formos. Šiuo atveju turima omenyje vykdomosios valdžios institucijų priimtų norminio ir nenorminio pobūdžio teisės aktų teisminė kontrolė, taip pat nurodytų institucijų teisių ir teisėtų interesų apsauga teismine tvarka. Vykdomosios valdžios institucijoms priskirtas teisminės valdžios finansavimo, materialinio-techninio aprūpinimo ir organizacinių klausimų sprendimas. Vykdomosios valdžios ir įstatymų leidžiamosios valdžios[198] institucijų tarpusavio santykius reguliuoja Konstitucijos, Seimo statuto, Vyriausybės įstatymo ir Vyriausybės darbo reglamento normos.

2.2.2. Vykdomosios valdžios institucijų vidinė organizacinė struktūra

Kiekviena vykdomosios valdžios institucija turi savo vidinę organizacinę struktūrą, teritorinės veiklos ribas ir kompetenciją. Vykdomosios valdžios institucijos vidinę organizacinę struktūrą sudaro trys dalys: vadovybė, kolegiali valdymo struktūra ir administracija. Vadovybei priskiriamas vadovas (pvz., ministras, generalinis direktorius, direktorius, viršininkas ir pan.), jo pavaduotojas ar pavaduotojai. Atskirai reikėtų paminėti ministerijas, kurių vadovybę sudaro ministras, viceministras, ministerijos valstybės sekretorius ir ministerijos sekretoriai, taip pat Vyriausybės atstovus, kurie neturi pavaduotojų. Vykdomosios valdžios institucijų vadovybės narių funkcijas nustato įstatymai ir įstatymų įgyvendinamieji (poįstatyminiai) teisės aktai.

Kolegiali vykdomosios valdžios institucijos valdymo struktūra (kolegija, taryba) turi svarbią įtaką jos veiklai. Jos sudaromos beveik visose, išskyrus teritorines, vykdomosios valdžios institucijose. Kolegialios valdymo struktūros svarsto svarbiausius vykdomosios valdžios institucijos kompetencijai priskirtus klausimus ir priima dėl jų sprendimus. Šie sprendimai paprastai yra patariamojo pobūdžio, bet legitimizuoti vykdomosios valdžios institucijos vadovo priimtu teisės aktu tampa imperatyvu.

[198] Teorijoje skiriamos dvi svarbiausios įstatymų leidžiamosios valdžios funkcijos: 1) įstatymų leidyba, t. y. įstatymų rengimas ir priėmimas, ir 2) kontrolės (dar vadinama parlamentine kontrole) – pagal Konstituciją ir kitus teisės aktus vykdoma vykdomosios valdžios veiklos priežiūra.

Vykdomosios valdžios institucijos administraciją sudaro jos struktūriniai padaliniai (departamentai, skyriai ir kt.) bei valstybės tarnautojai. Daugumos institucijų administracija yra traktuojama kaip sudėtinė jų dalis. O kai kurių vykdomosios valdžios institucijų nuostatuose administracija apibrėžiama kaip valstybės ar biudžetinė įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą (pvz., Vyriausybės kanceliarija, apskrities viršininko administracija). Administracija gali turėti atskirą vadovą (pvz., ministerijose administracijai vadovauja ministerijų valstybės sekretoriai, apskričių viršininkų administracijoms – apskričių sekretoriai) arba jai vadovauja vykdomosios valdžios institucijos vadovas tiesiogiai ar per pavaduotojus arba struktūrinių padalinių vadovus (pvz., Statistikos departamento generalinis direktorius vadovauja Statistikos departamento padaliniams tiesiogiai arba per generalinio direktoriaus pavaduotojus[199], Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktorius struktūriniams padaliniams vadovauja per skyrių vedėjus[200] ir pan.).

Didžiausią leistiną pareigybių skaičių vykdomosios valdžios institucijose nustato Vyriausybė nutarimu (Vyriausybės 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1641 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondo, skaičiaus patvirtinimo“[201]). Vienų vykdomosios valdžios institucijų vidinę organizacinę struktūrą savarankiškai kuria jų vadovai (pvz., ministrai), kitų – vadovai, tačiau turi ją suderinti su steigėju (pvz., įstaigų prie ministerijų) arba tvirtina institucijos vadovas, remdamasis aukštesnės vykdomosios valdžios institucijos patvirtinta tipine administracijos struktūra (pvz., apskrities viršininkas).

Teritorinės veiklos ribos nustato vykdomosios valdžios institucijos veiklos mastą Lietuvos Respublikos teritorijos kontekste. Daugumos jų veikla apima visą Lietuvos Respublikos teritoriją (pvz., ministerijos, Vyriausy-

[199] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimo Nr. 285 „Dėl Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų, Statistikos tarybos sudėties ir Statistikos tarybos nuostatų patvirtinimo“ 12 punktas // Valstybės žinios. 2001 m. kovo 16 d. Nr. 23. Publikacijos Nr. 769.

[200] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. birželio 28 d. nutarimo Nr. 744 „Dėl Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos nuostatų patvirtinimo“ 16 punktas // Valstybės žinios. 2000 m. birželio 30 d. Nr. 53. Publikacijos Nr. 1537.

[201] Valstybės žinios. 2003 m. gruodžio 23 d. Nr. 121. Publikacijos Nr. 5484.

bės įstaigos, įstaigos prie ministerijų). Apskričių viršininkai, Vyriausybės atstovų tarnybos ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos ir teritoriniai struktūriniai padaliniai savo veiklą vykdo tam tikroje Lietuvos Respublikos teritorijos dalyje arba teritoriniame administraciniame vienete (apskrities ir (ar) savivaldybės mastu).

2.3. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS SUBJEKTAI

Be sąvokos *vykdomosios valdžios institucijos*, teorijoje, kiek rečiau teisės aktuose ir praktikoje vartojama kategorija *vykdomosios valdžios subjektai*. Šie terminai gali būti traktuojami kaip lygiareikšmiai.

Vykdomosios valdžios subjektai laikomi svarbiausiais administracinės teisės subjektais, nes būtent jie įgyvendina valstybinį valdymą (administravimą) bei atlieka kitokią valdymo veiklą, priima administravimo aktus, užtikrina Konstitucijos ir įstatymų vykdymą, viešąją tvarką ir saugumą, žmogaus teises ir laisves.

Valstybinio valdymo (administravimo) įgyvendinimo aspektu Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios subjektais laikytini:

1) Respublikos Prezidentas (iš dalies, nes nėra gryna (tipiška) vykdomosios valdžios institucija);
2) Vyriausybė;
3) centrinės vykdomosios valdžios institucijos (ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos, įstaigos prie ministerijų);
4) teritorinės vykdomosios valdžios struktūros (apskričių viršininkai, Vyriausybės atstovai apskrityse ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos arba teritoriniai struktūriniai padaliniai).

Iš šios klasifikacijos matyti, jog vykdomosios valdžios subjektais gali būti tiek centrinės, tiek ir teritorinės valstybinio valdymo (administravimo) institucijos. Galima skirti šiuos vykdomosios valdžios subjektų organizavimo ir funkcionavimo ypatumus:

1) valstybės tarnautojų, dirbančių vykdomosios valdžios veiklos srityje, skaičius gerokai viršija kitose valstybinės veiklos srityse dirbančių tarnautojų ir pareigūnų skaičių. Be to, fiziniai ir juridiniai asmenys daugiau įvairių reikalų turi su vykdomosios valdžios ins-

titucijomis nei su įstatymų leidžiamosios valdžios, teismo ar kitomis valstybinio valdymo (administravimo) institucijomis;
2) vykdydami įstatymus vykdomosios valdžios subjektai kartu įgyvendina ir kitas teisės taikymo funkcijas, priima norminius ir individualius administravimo aktus, nagrinėdami administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirdami administracines nuobaudas vykdo „teisingumo“ funkcijas;
3) valstybės tarnautojai ir pareigūnai disponuoja skirtingo pobūdžio valdingais įgaliojimais. Jie daro poveikį personalo politikai, rūpinasi finansiniais, materialiniais-techniniais ir organizaciniais ištekliais;
4) atsižvelgdami į valdymo situacijos sudėtingumą ir reikšmę vykdomosios valdžios institucijų valstybės tarnautojai atitinkamais atvejais gali veikti savo nuožiūra, tačiau pirmiausia jų veikla tuomet turi būti grindžiama vykdomosios valdžios teisėtumo principu, be to, jie privalo laikytis principų, nustatytų Valstybės tarnybos įstatyme ir Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklėse;
5) vykdomosios valdžios institucijos ir valstybės tarnautojai, vykdydami jurisdikcinę veiklą, turi teisę taikyti administracinės prievartos priemones, kurių taikymo sritis įstatymų pagrindu gali būti reikšmingai išplėsta paskelbus nepaprastąją padėtį arba įvedus kitus ypatingus administracinius teisinius režimus.

2.4. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ KLASIFIKAVIMAS

Vykdomosios valdžios institucijos skirstomos į rūšis pagal šiuos kriterijus:
– pagal sudarymo pagrindus;
– pagal sudarymo tvarką;
– pagal veiklos teritoriją;
– pagal kompetencijos pobūdį;
– pagal sprendimo priėmimo būdą.

Pagal sudarymo pagrindus vykdomosios valdžios institucijos klasifikuojamos į dvi grupes:
a) vykdomosios valdžios institucijos, kurių sudarymo tvarką nustato Konstitucija. Šiuo atveju reikia pasakyti, kad Konstitucija regla-

mentuoja tik aukščiausios vykdomosios valdžios institucijos, t. y. Vyriausybės, sudarymo tvarką;

b) vykdomosios valdžios institucijos, kurių sudarymo tvarką įtvirtina įstatymai. Pavyzdžiui, Konstitucijos 123 straipsnyje nustatyta, kad aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė. Šiai institucijų grupei galima priskirti ministerijas, Vyriausybės įstaigas, Vyriausybės komisijas, komitetus ir tarybas (tik tuos, kurių sudarymas numatytas įstatymuose), įstaigas prie ministerijų ir apskričių viršininkų institucijas.

Pagal sudarymo tvarką vykdomosios valdžios institucijas galima suskirstyti į dvi rūšis:

a) sudaromas, t. y. Vyriausybė. Konstitucijos 92 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo jo paskyrimo pristato Seimui savo sudarytą ir Respublikos Prezidento patvirtintą Vyriausybę. Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 15 punktą Vyriausybė sudaro Vyriausybės komisijas ir komitetus, t. y. vadinamąsias kvazivykdomosios valdžios institucijas.
b) steigiamas. Seimas Vyriausybės siūlymu steigia ministerijas, o Vyriausybė steigia Vyriausybės įstaigas ir įstaigas prie ministerijų;
c) skiriamas. Vyriausybė skiria į pareigas apskričių viršininkus ir jų pavaduotojus bei Vyriausybės atstovus apskrityse.

Pagal teritorinį veiklos mastą vykdomosios valdžios institucijos gali būti skirstomos į dvi grupes:

a) centrinės vykdomosios valdžios institucijos, kurios savo veiklą vykdo visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje (pvz., Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos bei įstaigos prie ministerijų).
b) teritorinės vykdomosios valdžios struktūros. Svarbiausia teritorinė vykdomosios valdžios institucija yra apskrities viršininkas. Teritorinėms vykdomosios valdžios institucijoms taip pat reikėtų priskirti Vyriausybės atstovo instituciją apskrityje ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorines įstaigas arba teritorinius struktūrinius padalinius (pvz., Valstybinės mokesčių inspekcijos apskričių valstybines mokesčių inspekcijas, Muitinės departamento teritorines muitinės įstaigas ir pan).

Pagal kompetencijos pobūdį vykdomosios valdžios institucijos skirstomos į du pogrupius:

a) bendrosios kompetencijos vykdomosios valdžios institucijos, kurios sprendžia svarbiausius visų arba daugelio sričių viešojo gyvenimo klausimus. Joms galima priskirti Vyriausybę ir iš dalies apskričių viršininkų institucijas.
b) specialios kompetencijos vykdomosios valdžios institucijos įgyvendina šakinį (kai kurios ministerijos, įgyvendinančios valstybės valdymo politiką joms priskirtose valdymo srityse), tarpšakinį (turi įgaliojimus nepavaldžių institucijų ir visų nuosavybės formų organizacijų atžvilgiu (kai kurios ministerijos, Vyriausybės įstaigos (daugiausia inspekcijos ir tarnybos) ir įstaigos prie ministerijų) arba vienu metu tą ir kitą, vadinamąjį mišrų valdymą. Taigi skiriamos šakinio, funkcinio ir mišrios kompetencijos vykdomosios valdžios institucijos.

Vykdomosios valdžios institucijos pagal joms priskirtų klausimų sprendimo būdą klasifikuojamos į kolegialias ir vienvaldžias. Kolegialiose vykdomosios valdžios institucijose sprendimai priimami dalyvaujančių posėdyje asmenų balsų dauguma. Taigi kolegialumas leidžia išvengti vienašališkų sprendimų ir atsižvelgti į kolektyvinę nuomonę. Kolegialių vykdomosios valdžios institucijų šiandien yra nedaug: tai Vyriausybė, Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos.

Vienvaldžioms vykdomosios valdžios institucijoms vadovauja vienas asmuo – vadovas. Visus klausimus jis sprendžia pats, asmeniškai atsako už savo sprendimus ir už viso jam pavaldaus kolektyvo veiklą. Taigi vienvaldiškumas užtikrina vadovavimo operatyvumą, individualių vadovo sugebėjimų ir patirties panaudojimą, didina jo asmeninę atsakomybę už institucijos veiklą. Tokioms institucijoms priskiriamos ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų, apskričių viršininkų ir Vyriausybės atstovų apskrityse institucijos bei centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių įstaigų vadovai.

Vienvaldžiose vykdomosios valdžios institucijose kolegialumas derinamas su vienvaldiškumu. Ministerijose, Vyriausybės įstaigose ir įstaigose prie ministerijų sudaromos vadovų kolegialios patariamosios institucijos, kurios vadinamos kolegijomis, tarybomis. Į jų sudėtį paprastai įeina institucijos vadovas (kolegijos pirmininkas). Jo pavaduotojai ir kiti atitinkamos institucijos vadovaujantys darbuotojai (departamentų direktoriai,

skyrių vedėjai), taip pat specialistai ir mokslininkai. Minėtos institucijos nagrinėja svarbiausios tam tikros srities valdymo klausimus. Jų sprendimai paprastai įgyvendinami vienvaldžios institucijos vadovo įsakymais.

2.5. SĄVOKŲ *VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJOS*, *VALSTYBINIO VALDYMO* (*ADMINISTRAVIMO*) *INSTITUCIJO*S IR *VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJOS* SANTYKIS

Kai kalbama apie vykdomąją veiklą, neišvengiamai kyla klausimas, kokioms būtent valstybės institucijoms patikėta tokio pobūdžio veikla. Iki Laikinojo Pagrindinio Įstatymo priėmimo 1990 m. kovo 11 d. minėtas klausimas buvo sprendžiamas gana paprastai: vykdomajai tvarkomajai veiklai įgyvendinti valstybės mastu buvo sudaryta ir funkcionavo valstybinio valdymo organų[202] sistema. Centriniame ir vietiniame valdymo lygmenyse valstybinio valdymo organai buvo pagrindiniai administracinės teisės subjektai. Kitaip sakant, valstybinis valdymas, kaip savarankiška valstybinės veiklos rūšis, savo uždaviniams ir funkcijoms įgyvendinti turėjo specialų, konstituciškai įtvirtintą subjektą.

Padėtis iš esmės pasikeitė atkūrus nepriklausomybę, kai buvo pereita prie valstybės valdžios organizavimo valdžių padalijimo doktrinos principu. Kaip jau minėta anksčiau, 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos priimtame Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme pradėtas vartoti terminas *vykdomoji valdžia*. Dėl to pradėta vartoti ir sąvoka *vykdomosios valdžios institucijos*. Tačiau 1992 m. spalio 25 d. priimtos Konstitucijos nuostatos tiek vykdomosios valdžios, tiek ir vykdomosios valdžios institucijų aspektu ganėtinai glaustos. Jos nepateikia jokio supratimo apie jų esmę ir teisinio statuso pagrindus (išskyrus Vyriausybę). Šie klausimai sprendžiami remiantis kitomis teisės normomis, esančiomis daugelyje teisės aktų.

Pradėjus vartoti terminą *vykdomosios valdžios institucijos* nereiškia, jog buvo atsisakyta termino *valstybinio valdymo institucijos*. Iki 1999 m. Lietuvos teisės aktuose daugiausia buvo vartojamos dvi sąvokos – *vykdomosios valdžios institucijos* ir *valstybinio valdymo institucijos*, nors vy-

[202] Iki nepriklausomybės atkūrimo ir kurį laiką po to Lietuvos teisės aktuose bei teisinėje literatūroje buvo plačiai vartojama sąvoka *organai*. Pamažu šio termino buvo atsisakyta ir pereita prie naujos sąvokos *institucija* vartojimo.

ravo pastaroji. Seimui 1999 m. priėmus Administracinių bylų teisenos ir Viešojo administravimo įstatymus sąvoka *valstybinio valdymo institucijos* keičiama terminu *valstybinio administravimo subjektai* ir *valstybinio administravimo institucijos* bei teisės aktuose plačiai pradėti vartoti terminai *viešojo administravimo subjektai* ir *viešojo administravimo institucijos*, kurie sisteminiu struktūriniu aspektu labai panašūs į minėtą iki nepriklausomybės funkcionavusią valstybinio valdymo organų sistemą.

Taigi valdžių padalijimo principo Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme, o vėliau ir Konstitucijoje įtvirtinimas lėmė ne tik naujos terminologijos atsiradimą ir valstybės institucijų klasifikavimo pasikeitimus, bet kartu suponavo ir atitinkamas problemas. Pirmiausia neaiškūs ir jokiame teisės akte nenustatyti šių kategorijų santykiai, taip pat nebuvo ir nėra konkrečiai įvardytos institucijos, kurios priskiriamos vienai ar kitai institucijų grupei.

Lietuvos teisės aktuose terminas *vykdomosios valdžios institucijos* vartojamas palyginti gana retai. Dažniausios sąvokos juose yra *valstybinio administravimo institucijos* arba *valstybės valdymo institucijos* bei *viešojo administravimo institucijos*. Įstatymuose ir kituose teisės aktuose, išskyrus tuos, kurie reglamentuoja santykius su vietos savivalda (vietos savivaldos institucijos nėra vykdomosios valdžios, taip pat ir valstybinio valdymo (administravimo) institucijos), beveik visiškai nevartojamas terminas *vykdomosios institucijos*.

Kalbėdami apie vykdomosios valdžios institucijas turime omenyje valstybės institucijas, kurios valstybės vardu įgyvendina valstybinį valdymą (administravimą). Kartu jos yra laikomos ir valstybinio valdymo (administravimo) institucijomis, t. y. vykdomosios valdžios institucija visada yra valstybinio valdymo (administravimo) institucija, o kai kurios valstybinio valdymo (administravimo) institucijos (pavaldžios ir atskaitingos Seimui bei Respublikos Prezidentui) nėra laikomos vykdomosios valdžios institucijomis.

Taigi nors anksčiau minėti terminai (*vykdomosios valdžios institucijos*, *valstybinio administravimo institucijos*, *viešojo administravimo institucijos* ir *vykdomosios institucijos*) turi daug ką bendro, t. y. jiems būdinga panaši paskirtis (tenkinti viešuosius interesus), juos apibūdinantys požymiai, veiklos pobūdis, funkcijos ir bendro bei tiesioginio operatyvaus valdymo metodai, sisteminė ir struktūrinė sandara, tačiau jie nėra tapatūs. Pagrindiniai kriterijai, kuriais remiantis galima atriboti šias sąvokas, yra veiklos mastas ir atitinkamą veiklą įgyvendinančių subjektų skaičius.

Sąvoka *vykdomosios valdžios institucijos* siauresnė nei sąvoka *valstybinio administravimo institucijos*, nes pastarosioms, be vykdomosios valdžios institucijų, priskiriamos institucijos, kurios pavaldžios ir atskaitingos Respublikos Prezidentui ir Seimui (pvz., Lietuvos bankas, Valstybės kontrolė, Vyriausioji rinkimų komisija ir kt.), t. y. ne visos valstybinio administravimo institucijos gali būti vykdomosios valdžios institucijomis.

Viešojo administravimo institucija apibrėžiama kaip viešojo administravimo subjektas, vykdantis įstatymų nustatytas valstybės arba savivaldybės funkcijas[203]. Terminas *viešojo administravimo institucija* apima valstybinio valdymo (administravimo), taip pat ir vykdomosios valdžios bei savivaldybių institucijas. Todėl galima teigti, kad sąvoka *viešojo administravimo institucijos* yra platesnė nei sąvokos *vykdomosios valdžios institucijos* ir *valstybinio valdymo institucijos*, nes ši samprata apima jau ir vietos savivaldos institucijas, kurios taip pat vykdo viešojo administravimo funkcijas. Kartu reikia pažymėti, kad terminas *viešojo administravimo subjektai* savo turiniu platesnis nei sąvoka *viešojo administravimo institucijos*, nes jis, be jau minėtų vykdomosios valdžios, valstybinio administravimo ir viešojo administravimo institucijų, apima ir valstybės bei savivaldybių biudžetines įstaigas ir įmones, viešąsias įstaigas ir nevyriausybines organizacijas bei valstybės tarnautojus, kuriems įstatymų nustatyta tvarka suteikti viešojo administravimo (vykdomojo pobūdžio) įgaliojimai[204].

[203] Valstybės žinios. 1999 m. liepos 9 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 1945.

[204] Viešojo administravimo subjektų sistemą sudaro: 1) valstybinio administravimo subjektai; 2) savivaldybių administravimo subjektai; 3) kiti administravimo subjektai. Tai pavaldumo ir koordinaciniais ryšiais tarpusavyje susieti viešojo administravimo subjektai, turintys įstatymų nustatytus įgaliojimus atlikti viešąjį administravimą.

Valstybinio administravimo subjektai – viešojo administravimo subjektai, veikiantys kaip valstybės institucijos ar įstaigos, jų pareigūnai ar valstybės tarnautojai. Valstybinio administravimo subjektai yra centriniai ir teritoriniai. Centriniai valstybinio administravimo subjektai (institucijos, įstaigos, tarnybos, jų tarnautojai (pareigūnai) – subjektai, kurių veiklos teritorija yra visa valstybės teritorija, t. y. veiklą vykdo visoje valstybės teritorijoje. Teritoriniai valstybinio administravimo subjektai – subjektai, kurių veiklos teritorija yra nustatyta valstybės teritorijos dalis, t. y. savo veiklą vykdo tam tikroje nustatytoje valstybės teritorijos dalyje (pvz., apskrities, savivaldybės ir pan. mastu).

Savivaldybių administravimo subjektai – viešojo administravimo subjektai, veikiantys kaip savivaldybių institucijos ar įstaigos, jų pareigūnai ar valstybės tarnautojai. Jie savo veiklą vykdo konkrečiame teritoriniame administraciniame vienete (savivaldybės teritorijoje).

Kiti viešojo administravimo subjektai – fiziniai ar juridiniai asmenys (viešosios įstaigos, valstybės įmonės, nevyriausybinėse organizacijos, asociacijos), kurie pagal įstatymus turi įgaliojimus atlikti viešąjį administravimą.

Taip pat vartojamas (dažniau teisinėje literatūroje) ir anksčiau minėtas apibendrinantis terminas *vykdomosios institucijos*. Jomis pagal savo esmę apskritai yra laikomos visos institucijos, įgyvendinančios valdymo funkcijas ir už valstybinio valdymo (administravimo) ribų, t. y. veikiančios vietos savivaldos sistemoje, užtikrinančios valstybės ir savivaldybių biudžetinių įstaigų ir įmonių, taip pat nevyriausybinių organizacijų ir privačių ūkio subjektų (pvz., akcinių bei uždarųjų akcinių bendrovių ir pan.) valdymą. Vadinasi, ši sąvoka, be anksčiau minėtų subjektų, apima ir tuos, kurie įgyvendina vykdomąją tvarkomąją veiklą, nesusijusią su valstybiniu valdymu (administravimu) ar viešuoju valdymu (administravimu).

Primintina, kad šiandieninis valstybinio valdymo (administravimo) traktavimas iš esmės skiriasi nuo koncepcijos, egzistavusios iki 1990 m. kovo 11 d., t. y. Laikinojo Pagrindinio Įstatymo priėmimo. Anksčiau valstybės valdymas buvo suprantamas plačiau – kaip valstybės aparato visų vykdomųjų institucijų veikla. Būtent vykdomieji organai (Ministrų Taryba, ministerijos, komitetai, liaudies deputatų tarybų vykdomieji komitetai ir kt.) buvo laikomi valstybinio valdymo institucijomis. Jas sudarė ir kontroliavo valstybės valdžios institucijos, t. y. visų lygių liaudies deputatų tarybos. Laikinasis Pagrindinis Įstatymas ir 1992 m. spalio 25 d. Konstitucija, atsisakę termino *valstybinio valdymo organai* ir perėję prie valdžių padalijimo doktrinos, faktiškai kartu atsisakė ir valstybinio valdymo sampratos siaurąja prasme, t. y. kaip išimtinai tik valstybės aparato vykdomųjų institucijų atributo. Taigi sąvoka *valstybinis administravimas* pagal šiuolaikinę sampratą siauresnė nei iki nepriklausomybės atkūrimo plačiai vartota sąvoka *valstybinis valdymas*[205].

[205] Anksčiau valstybinio valdymo sąvoka buvo vartojama dviem aspektais: plačiąja (arba socialine politine) prasme ir teisine (arba tiesiogine) prasme. Valstybinis valdymas plačiąja prasme – tai viso valstybinio aparato (visų valstybės organų bei valstybinių organizacijų) veikla. Tik vartojant šią sąvoką plačiąja prasme prie valstybinio valdymo subjektų priskiriami, pavyzdžiui, teismai ir Liaudies deputatų tarybos, nors jie pagal savo paskirtį bei prigimtį nebuvo valdymo organai. Valstybinis valdymas plačiąja prasme – tai iš esmės valstybės valdymas (visa valstybinė veikla) bei visuomeninių reikalų tvarkymas su specialiaus (t. y. valstybinio) aparato pagalba. Teisinė arba tiesioginė sąvokos *valstybinis valdymas* prasmė susijusi su darnios valstybinės veiklos skaidymu į pagrindines rūšis bei atitinkamu valstybės organų klasifikavimu. Atmesdama valdžių padalijimo doktriną tuometinė valstybės ir teisės teorija, atsižvelgdama į visuomeninį darbo pasidalijimo bei specializacijos principą, valstybinę veiklą skirstė į 4 rūšis: valstybinės valdžios įgyvendinimą, valstybinį valdymą, teisingumo įgyvendinimą ir prokurorinę priežiūrą. Šis valstybinės veiklos grupavimas turėjo tvirtą teisinį pagrindą – jis buvo įtvirtintas konstitucinėse normose ir kituose įstatymuose. Tuometinės konstitucijos griežtai ir nuosekliai atribojo atstovaujamuosius valstybinės valdžios, teismo bei prokuratūros organus vienus nuo kitų bei nuo valstybinio valdymo organų, tiksliai formulavo

Todėl nors teisinėje literatūroje ir praktikoje valstybinis valdymas (administravimas) dažnai tradiciškai suprantamas anksčiau minėta (senąja) prasme, reikia suvokti, kad vykdomosios valdžios institucija – visada valstybinio valdymo (administravimo) institucija, o plačiąja prasme daugumą valstybinio valdymo (administravimo) institucijų (pvz., Lietuvos bankas, Valstybės saugumo departamentas ir kt.) nelaikomi vykdomosios valdžios institucijomis.

3. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMA

3.1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS SĄVOKA

Norint suformuluoti kategorijos *vykdomosios valdžios institucijų sistema* apibrėžimą pirmiausia reikėtų išsiaiškinti žodžio *sistema*[206] etimologinę reikšmę. Kadangi šiais sisteminio požiūrio laikais terminas *sistema* vartojamas daugelyje mokslų ir išsamiai apibrėžiamas daugybėje vadovėlių, monografijų, mokslinių publikacijų ir įvairių žodynų, plačiau jį nag-

kiekvienos rūšies valstybinių organų paskirtį, svarbiausius uždavinius bei kompetencijos pradmenis ir t. t. Kitaip tariant, konstitucinės normos ne tik įtvirtino vientiso valstybinio aparato grupavimą į 4 sudėtines dalis, bet ir nustatė, kad kiekviena iš šių valstybinio aparato dalių įgyvendina konkrečią valstybinės veiklos rūšį. Taigi buvo konstatuojama, kad valstybinis valdymas teisine (arba tiesiogine) šios sąvokos prasme yra valstybinio valdymo organų veikla (K. Lapinskas, P. Petkevičius. Tarybinė administracinė teisė. – Vilnius: Mintis, 1980. P. 45–46). Vadinasi, valstybinis valdymas plačiąja prasme buvo siejamas su viso valstybinio aparato (visų valstybės organų bei valstybinių organizacijų) veikla, o valstybinis valdymas siaurąja arba teisine prasme – tai tik valstybinio valdymo organų tam tikra veikla.

[206] „Tarptautinių žodžių žodynas“ jį apibrėžia taip: „Sistema (gr. *systema* – sandara, junginys) – tai planingas, taisyklingas išdėstymas, sutvarkymas, organizacija; reiškinių sąsaja, išskirianti juos iš aplinkos kaip savarankišką vientisą darinį; bendros funkcijos susietų organų visuma; organizaciškai sujungtų ūkinių vienetų ir įstaigų visuma“. „Dabartinės lietuvių kalbos žodynas“ ją apibūdina panašiai: „Sistema – tai ko nors išdėstymas, tvarka, visuma, darinys, organizacinių atžvilgiu susietų įstaigų ar vienetų visuma“. Amerikiečių teisės žodyne žodis *sistema* (*system*) reiškia „tvarkingą darinį arba detalių, dalių, arba elementų išdėstymą į visumą; specialus darinys pagal tam tikrą racionalų principą. Bet koks metodiškas dalių išdėstymas“. Taigi šiuose žodynuose pateiktos žodžio *sistema* charakteristikos suponuoja mintį, jog sistema gali būti apibrėžiama kaip organizaciškai susietų vienetų (dalių, elementų) visuma.

rinėti minėta prasme netikslinga. Iš karto pereisime prie sąvokos *vykdomosios valdžios institucijų sistema* trumpo apibūdinimo ir apibrėžimo.

Reikia pabrėžti, jog bendras šios valstybės valdžios rūšį įgyvendinančių ir jos sistemą sudarančių institucijų pavadinimas vis dėlto nėra nusistovėjęs. Šiuo klausimu atliktas vykdomosios valdžios institucijų sistemų pavadinimų lyginamasis tyrimas – palygintos žymių administracinės teisės teoretikų vadovėliuose ir Lietuvos teisės aktuose pateiktos traktuotės. Vykdomosios valdžios institucijų sistema įvairių autorių darbuose traktuojama skirtingai, t. y. turi nevienodus pavadinimus: vienais atvejais kaip *valstybės vykdomosios valdžios aparatas* (V. M. Manochinas, J. S. Aduškinas, L. A. Bagišajevas), kitais atvejais – kaip *administracinė valdžia* ir *valstybės aparato posistemė*, kaip *valstybinė administracija* (D. N. Bachrachas).

Lietuvos Respublikos teisės aktų kontekste tokia pačia prasme vartojama sąvoka *valstybės* (*valstybinis*) *valdymas* arba *valstybės valdymo institucijos* apima ir vykdomosios valdžios institucijas, o Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme su minėta sąvoka gali būti iš dalies tapatinamas terminas *valstybinio administravimo subjektai*, nes struktūriniu aspektu jo pagrindą iš esmės sudaro vykdomosios valdžios institucijos.

Sąvokos *sistema* etimologinė analizė rodo, kad ji gali būti vartojama ne su visomis valstybės valdžios institucijų rūšimis. Kadangi ji apibrėžiama kaip bendros funkcijos susietų institucijų visuma, žodis *sistema* paprastai vartojamas tik tam tikros valstybės institucijų grupės požiūriu. Pavyzdžiui, sąvoka *sistema* vargu ar gali būti vartojama Lietuvos valstybės mastu apibūdinant įstatymų leidžiamosios valdžios instituciją (Seimą), nes ji funkcionuoja tik viena, o tai neleidžia kalbėti apie jų visumą kaip sistemą.

Šiek tiek kitaip šis klausimas spręstinas vykdomosios valdžios institucijų atžvilgiu. Nors mūsų Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose nevartojama kategorija *vykdomosios valdžios institucijų sistema*, tačiau valdymo moksle ir administracinėje teisėje ji vartojama seniai. Įvairi vykdomosios valdžios institucijų kompetencija, skirtingi jų teritoriniai veiklos mastai yra gana tvirtas pagrindas kalbėti apie šių institucijų sistemą.

Funkcionuodamos atskirai vykdomosios valdžios institucijos nepajėgtų atlikti vykdomajai valdžiai skirtų funkcijų bei įgyvendinti jai keliamų tikslų, todėl jos turi nuolat tarpusavyje sąveikauti: viena kitą papildyti, plėtoti, garantuoti viena kitos veiksmingumą, būti logiškai sujungtos bendro tikslo. Atsižvelgiant į tai jos jungiamos į vientisą sistemą, kur vykdomosios valdžios institucijos suvienijamos abipusės priklausomybės ir or-

ganizuotai nukreipiamos strateginiam vykdomosios valdžios tikslui – vykdyti įstatymus ir kitus teisės aktus. Visos kartu jos sudaro valstybės vykdomosios valdžios institucijų sistemą (vykdomosios valdžios aparatą).

Tačiau problema ta, kad vienareikšmio vykdomosios valdžios institucijų sistemos apibrėžimo neįmanoma rasti nei Lietuvos Respublikos teisės aktuose, nei mokslinėje literatūroje. Nesusiformavo jis ir praktikoje. Užsienio šalių mokslininkai savo darbuose pateikia įvairias jos sąvokas. Pasak I. L. Bačilo, „vykdomosios valdžios institucijų sistema – valstybės valdžios institucijų visuma, kurioms suteikta kompetencija valstybinio valdymo srityje, finansiniai, materialiniai, informaciniai ir kiti ištekliai, būtini jų veiklos metodams ir formoms įgyvendinti, kurie konstituciškai nustatyti šiai valdžios rūšiai“[207]. J. M. Kozlovas teigia, kad „vykdomosios valdžios institucijų sistema laikoma jų visuma ir tarpusavio ryšių sistema kompetencijos tarp jų atribojimo pagrindu“[208]. D. M. Ovsianko ją apibūdina taip: „Vykdomosios valdžios institucijų sistema laikomas vertikalus pavaldžių institucijų ryšys kompetencijos tarp jų paskirstymo pagrindu“[209]. V. S. Četverikovas mano, kad „vykdomosios valdžios institucijų sistema – tai tarpusavyje priklausomų ir susijusių valstybės institucijų visuma, sudarančių vienovę kasdieniniame ir operatyviame vykdomosios valdžios įgyvendinimo procese“[210]. Taigi ji atspindi kompetencijos ir įgaliojimų paskirstymą subjektams, kurie organizuojami vykdomosios valdžios funkcijoms įgyvendinti.

Vykdomosios valdžios institucijų sistema sudaroma ir funkcionuoja veikiant atitinkamiems socialiniams, ekonominiams, administraciniams ir teisiniams veiksniams. Tie veiksniai tiesiogiai daro įtaką lygmenų skaičiui vykdomosios valdžios institucijų sistemoje ir institucijų skaičiui juose, jų veiklos trukmei ir t. t. Tokie veiksniai yra: administracinis teritorinis suskirstymas, ūkinės ir socialinės sričių techninė-ekonominė struktūra, centralizacija ir decentralizacija, vykdoma įgyvendinant vykdomąją valdžią bei tarpšakinę koordinaciją.

[207] Испольнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Под ред. И. Л. Бачило. – Москва, 1998. С. 31.

[208] Алехин А. П. Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. – Москва, 1998. С. 137.

[209] Овсянко Д. М. Административное право. – Москва, 2000. С. 57.

[210] Четвериков В. С. Административное право России. Общая и особенные части: учебное пособие. – Москва, 2001. С. 42.

3.2. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS POŽYMIAI

Kiekvienos socialinės sistemos esmė baigiasi sujungiant du pradus: ją sudarančių dalių panašumus (bendrumus, pvz., teisės normų, teisinių santykių ir t. t.) ir tų komponentų įvairovę bei skirtumus. Vykdomosios valdžios institucijų sistema taip pat kuriama remiantis šiais dviem pradais. Joje sujungtos institucijos, kurių kompetencija vienoda, t. y. valdymo, tačiau kartu skiriasi tos kompetencijos mastu bei pobūdžiu, teritoriniais veiklos mastais, sudarymo tvarka ir pan. Taigi įgaliojimų vykdomosios valdžios institucijoms paskirstymas sukelia būtinybę sudaryti vykdomosios valdžios institucijų sistemą, susidedančią iš atitinkamų organizacinių teisinių darinių, kurių kiekvienam nustatyta kompetencija ir teritorinės veiklos ribos.

Vykdomosios valdžios institucijų sistema, sujungusi valdymo institucijas, sudaro ne tų institucijų aritmetinę sumą, o įgyja savo naujų požymių, kurie leidžia ją atriboti nuo kitų socialinių sistemų. Kokie tie požymiai? V. M. Manochinas, Z. A. Bagišajevas ir J. S. Aduškinas skiria šiuos anksčiau minėtą sistemą apibūdinančius požymius:

Pirma, vykdomosios valdžios institucijų sistema yra tam tikrais organizaciniais teisiniais ryšiais susijusi su kitomis valstybės valdžios institucijomis, sprendžiant vykdomosios valdžios aparato organizavimo ir veiklos klausimus (pvz., Seimas dalyvauja formuojant Vyriausybę, steigia bei naikina ministerijas, kasmet tvirtina valstybės biudžetą, nustato asignavimus vykdomosioms valdžios institucijoms ir pan.).

Antra, svarbus vykdomosios valdžios institucijų sistemos požymis yra žemesnių sistemos institucijų pavaldumas aukštesniosioms institucijoms. Kai kurie teoretikai šį požymį pripažįsta vienu iš svarbiausių vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizacinės sandaros ypatumų, kuris įvardijamas kaip minėtos sistemos vertikalumas (hierarchiškumas, subordinuotumas)[211]. Tai reiškia, kad žemesniosios vykdomosios valdžios sistemos institucijos pavaldžios aukštesniosioms institucijoms bei šių priimti nurodymai privalomi vykdyti žemesniosioms vykdomosios valdžios sistemos institucijoms. Aukštesniosios institucijos gali įpareigoti pavaldžias institucijas nurodyti, kaip jos turi dirbti, būtent, kaip turi išspręsti vieną arba kitą klausimą ir t. t.

[211] Богданов А. В., Богородицкий И. Б., Россинский Б. В. Административное право. Учебник для средних профессионалъных учебных заведений. – Москва: издателъство «НОРМА», 2003. С. 8.

Šioje sistemoje ypatingas vaidmuo tenka Vyriausybei, kuriai yra pavaldžios visos vykdomosios valdžios institucijos. Kitos vykdomosios valdžios institucijos, išskyrus tas, kurioms suteikti tarpšakinio pobūdžio įgaliojimai, gali duoti privalomus nurodymus tik jų sistemose funkcionuojančioms institucijoms. Taigi vienos vykdomosios valdžios institucijos pavaldžios tik Vyriausybei (pvz., ministerijos, Vyriausybės įstaigos), o kitoms būdingas dvejopas pavaldumas, t. y. jos pavaldžios Vyriausybei ir tiesiogiai tai institucijai, kurios reguliavimo sričiai jos priskirtos (pvz., įstaigos prie ministerijų ir pan.).

M. Riomeris tai vadino organų hierarchizacija. „Kai kalbame apie organų „hierarchizaciją“, mes tuo pareiškiame, kad tarp atskirų organų yra tam tikras nelygybės ryšys, kuris reiškiasi tuo, kad vyresnieji šios hierarchijos organai prižiūri žemesniųjų veikimą ir priežiūros tvarka gali žemesniesiems duoti nurodymus ir įsakymus dėlei jų veikimo, vadinasi, kištis į jų darbą jų kompetencijos srity, be to, gali sudrausti žemesniuosius už netinkamą veikimą, dažnai gali šalinti žemesniųjų kompetencijų vykdytojus (taip sakant organų personalą)“[212].

Trečia, specifinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos požymis, susijęs su vidiniais sistemos santykiais, yra žemesniųjų sistemos institucijų steigimas ir jų veiklos organizavimas, o tai nebūdinga kitoms valstybės valdžios rūšims. Pavyzdžiui, Vyriausybė, kaip aukščiausia vykdomosios valdžios institucija, steigia, reorganizuoja ir likviduoja arba teikia pasiūlymus dėl steigimo, reorganizavimo ir panaikinimo visų kitų jai pavaldžių vykdomosios valdžios institucijų.

Ketvirta, vykdomosios valdžios institucijų sistemos požymis yra tas, kad ji sudaroma vadovaujantis atitinkamais principais, kurių reikšmė jos kūrimui bus nagrinėjama kitoje šio skyriaus dalyje.

3.3. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS ORGANIZAVIMO IR VEIKLOS PRINCIPAI

Principu (lot. *principum*[213] – pradžia, pagrindas) paprastai laikoma pagrindinė idėja, nuostata ir požiūris, pagrįstas objektyviais procesų ir reiškinių gamtoje bei visuomenėje raidos dėsningumais. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos principai – tai pagrindinės idėjos bei nuosta-

[212] Riomeris M. Valstybė. T. 2. – Vilnius, 1995. P. 356–357.

[213] Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 2001. P. 601.

tos, kuriomis remiantis nustatoma, sudaroma ir funkcionuoja vykdomosios valdžios institucijų sistema arba tai pradinės (išeitinės) nuostatos, atspindinčios vykdomosios valdžios institucijų sistemos formavimo ir veiklos objektyvius dėsningumus.

Nors kategorija *vykdomosios valdžios institucijų sistemos principai* laikytina subjektyvia sąvoka, vis dėlto šie principai atspindi objektyvius vykdomosios valdžios institucijų sudarymo ir veiklos ryšius bei dėsningumus. Visi principai tarpusavyje susiję: vienų laikymasis padeda įgyvendinti kitus ir, atvirkščiai, kokio nors principo pažeidimas neigiamai atsiliepia kitų laikymuisi. Kokybiškas vykdomosios valdžios institucijų sistemos funkcionavimas labai priklauso nuo objektyvių ryšių ir dėsningumų teisingo supratimo, nuo jų deramo norminio įtvirtinimo ir nuo veiksmingo taikymo praktinėje veikloje.

3.3.1. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos principų klasifikavimas

Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema kuriama ir funkcionuoja pagal tam tikrus principus. Jie objektyviai pavaizduoja vykdomosios valdžios esmę ir paskirtį, atskleidžia bendrą valdymo, vykdomosios tvarkomosios veiklos pobūdį ir įtvirtina jį administracinės teisės normose. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos principai taip pat nustato vykdomosios valdžios institucijų sistemos viduje kylančių tarpusavio santykių, tokių kaip vykdomosios valdžios institucijų bendrumas ir jų kompetencijos skirtumai, valdymo veiklos paskirstymas, teritorinė organizacija ir teritorinės veiklos mastai, šakinė organizacija (sandara, struktūra) ir tarpšakinė koordinacija, vykdomosios valdžios institucijų hierarchija, įgaliojimų centrinėms ir teritorinėms vykdomosios valdžios institucijoms paskirstymas, turinį.

Galima skirti dvejopus vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimo ir funkcionavimo principus: teisinius ir organizacinius. Teisiniams principams priskiriami demokratiškumo, teisėtumo, objektyvumo, vientisumo, teisinio reguliavimo ir viešumo, o organizaciniams – funkcijų ir įgaliojimų skirstymo, centralizacijos ir decentralizacijos derinimo, mokslinis, vienvaldiškumo derinimo su kolegialumu, teritorinis ir ekonomiškumo principai. Dauguma iš jų įtvirtinti Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose, reglamentuojančiuose vykdomosios valdžios institucijų sudarymo, veiklos ir teisinės padėties ypatumus, bei pabrėžia mū-

sų valstybėje funkcionuojančios vykdomosios valdžios demokratinį pobūdį. Kitaip tariant, tai teisės normos, kurios organizaciniu požiūriu užtikrina sistemos vienybę ir vientisumą.

Kita vertus, reikia pabrėžti, jog mokslinėje literatūroje pateikiama įvairių vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimo ir funkcionavimo principų klasifikacijų (vykdomosios valdžios institucijų sistemos principų samprata siaurąja ir plačiąja prasmėmis, vykdomosios valdžios institucijų sistemos principų skirstymas į socialinius politinius ir organizacinius, konstitucinius bei organizacinius ir t. t.). Tokia susiklosčiusi padėtis leidžia daryti išvadą, kad teoretikai bendros nuomonės šiuo klausimu neturi.

Taip pat pažymėtina, jog vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimo ir funkcionavimo principai savo turiniu beveik nesiskiria nuo valstybinio valdymo (administravimo) ir iš dalies nuo viešojo valdymo (administravimo) principų bei nuo minėtų veiklos rūšių institucijų sistemų organizavimo ir funkcionavimo principų, nes vykdomoji valdžia bei jos institucijos yra ir valstybinio valdymo (administravimo), ir viešojo valdymo (administravimo) pagrindas.

Pateikta vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimo principų sistema yra sąlygiška, nes ir kiti teisės aktai tiesiogiai jos nereglamentuoja. Kai kurie – teisėtumo, demokratiškumo ir viešumo – principai kaip vieni iš svarbiausių tiesiogiai reglamentuoti Vyriausybės įstatymo 4 straipsnyje. Kiti išvedami iš teisės aktų turinio. Ši principų klasifikacija sudaro galimybę naujai pažvelgti į šią problemą, taip pat į principų sistemą, jų specifiką ir pobūdį, kurie būdingi būtent vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimui ir veiklai. Toliau panagrinėsime šiuos principus ir jų įtaką kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą ir jai funkcionuojant.

3.3.1.1. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos teisiniai principai

1. Demokratiškumo principas. Jis įtvirtintas Konstitucijos 1 straipsnyje: „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“[214]. Tai konstitucinis, platus ir gilus pradas, lemiantis ne tik vykdomosios valdžios institucijų sistemą, bet ir visos šiuolaikinės Lietuvos valstybės organizacinės teisinės struktūros pobūdį ir specifiką.

Kaip šis principas pasireiškia kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą? Tauta yra suvereniteto turėtoja ir vienintelis valdžios šalti-

[214] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 6.

nis. Ji įgyvendina savo valdžią tiesiogiai ir per valstybės valdžios institucijas, nes Seimas formuoja Vyriausybę bei steigia ir naikina ministerijas. Vykdomosios valdžios institucijų sudarymo ir veiklos kontrolę vykdo ir atstovaujamoji valdžia, ir tauta. Šis principas įgyvendinamas iš esmės dviem pagrindinėmis formomis: tiesiogiai – organizuojant referendumus, susirinkimus, konferencijas, įgyvendinant peticijos teisę (pvz., kolektyvinį piliečių kreipimąsi dėl vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo ir pan.); atstovaujamąja – per renkamas valstybės valdžios institucijas (šiuo atveju Seimą). Jeigu šiuo principu nebūtų vadovaujamasi kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą, ji funkcionuotų neveiksmingai, spręstų tik kai kurių asmenų uždavinius ir problemas.

2. Teisėtumo principas. Šis principas vykdomosios valdžios kontekste analizuotinas dviem aspektais: kaip vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimo ir kaip vykdomosios valdžios institucijų sistemos veiklos pagrindas.

Teisėtumo principas labai glaudžiai susijęs su Konstitucijoje reglamentuotais demokratiškumo ir valdžių padalijimo principais. Tai universalus principas, be kurio demokratinėje valstybėje negalėtų būti įgyvendinti daugelis kitų vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimo principų. Kaip pažymi A. Vaišvila, „[...] jis yra demokratijos pagrindas. Demokratijos stiprumas – tai pirmiausiai teisėtumo tvirtumas“[215]. Visi jie sudaro savotišką trikampį: demokratiškumas – valdžių padalijimas – teisėtumas.

Anksčiau minėtas principas ypač svarbus kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Jo esmė ta, jog visa vykdomosios valdžios institucijų sistema turi būti sudaroma vadovaujantis Konstitucija ir įstatymais, kurių pagrindu ji funkcionuoja. Minėti teisės aktai yra tas instrumentas, kurio padedama tauta steigia (netiesiogiai) vykdomosios valdžios institucijas ir nustato jų įgaliojimų bei valdžios mastą.

Teisėtumo principui, kaip vykdomosios valdžios institucijų sistemos veiklos svarbiausiai nuostatai, būdinga tai, kad visos vykdomosios valdžios institucijos ir valstybės tarnautojai lygūs prieš įstatymus bei savo veikloje privalo laikytis Konstitucijos ir kitų teisės aktų. Jokia vykdomosios valdžios institucija negali priimti teisės akto tais klausimais, kurie Konstitucijos arba įstatymų nėra priskirti jos kompetencijai. Reikiamos valdžios daugelyje valdymo sričių nebuvimas – tai pirmiausia teisėtumo principo

[215] Vaišvila A. Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000. P. 128.

nesilaikymo padarinys. Dėl šios priežasties ypač daug dėmesio vykdomosios valdžios institucijų funkcionavimo srityje turi būti skiriama teisėtumui užtikrinti. Kaip rašo D. Ovsianko, „teisėtumo laikymasis – svarbiausia vykdomosios valdžios institucijų veiklos efektyvumo, rezultatyvumo sąlyga“[216]. Jo užtikrinimas vykdomosios valdžios srityje sudaro atskirą administracinės teisės institutą. Be pačių vykdomosios valdžios institucijų, teisėtumą šioje srityje padeda užtikrinti ir kitos institucijos: teismai, Seimo kontrolieriai, administracinių ginčų komisijos ir t. t.

3. Objektyvumo principas. Kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą būtina atlikti jos faktinės būklės ir raidos procesų bei reiškinių, sąlygų, egzistuojančių socialinėje aplinkoje, analizę, įvertinti demografinių, geografinių ir kitų veiksnių jai daromą įtaką, taip pat atsižvelgti į visuomenės ir gamtos sąveikos dėsningumus. Vis dėlto objektyvūs įstatymai be žmonių sąmoningos veiklos negali užtikrinti vykdomosios valdžios institucijų sistemos valdymo efektyvumo. Taigi šio principo turinį sudaro vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidos dėsningumų tyrimas ir mokslinis jų apibrėžtumas siekiant užtikrinti optimalų valdymą.

4. Vientisumo principas. Vienas iš šiuolaikinės vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimo ir veiklos principų yra tas, kad vykdomosios valdžios institucijos sudaro vientisą vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Tai reiškia, kad vykdomosios valdžios institucijų sistema kuriama vadovaujantis Konstitucija ir bendraisiais principais, kuriuos nustato atitinkami įstatymai. Visas vykdomosios valdžios institucijas pagal tikslinę paskirtį ir santykius su kitomis valstybės valdžios institucijomis jis sujungia į vieną darinį.

Vykdomosios valdžios institucijų sistemos vientisumas reiškia ir Vyriausybės sprendimų privalomumą visoms sistemą sudarančioms institucijoms. Šios sistemos vientisumą šakiniu ir tarpšakiniu lygiais užtikrina ministerijos ir kitos vykdomosios valdžios institucijos. Jos garantuoja vykdomosios valdžios institucijų sistemos vientisumą atitinkamose valdymo srityse.

5. Teisinio reguliavimo principas. Ir atskiros vykdomosios valdžios institucijos, ir visa vykdomosios valdžios institucijų sistema reikalauja atitinkamo ir efektyvaus teisinio reguliavimo, t. y. tam tikro teisinio pagrindo.

[216] Овсянко Д. М. Административное право. – Москва, 1997. С. 14.

Pradinės nuostatos šiuo klausimu įtvirtintos pačioje Konstitucijoje, o dinamiškas reguliavimas, susijęs su vykdomosios valdžios institucijų sistema, – įstatymuose bei daugelyje kitų teisės aktų.

Pavyzdžiui, Konstitucijoje nėra aiškiai nustatyti vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso pagrindai: 5 straipsnyje netiesiogiai įtvirtintas valdžių padalijimo principas; VI ir VII skirsniai atitinkamai reglamentuoja Respublikos Prezidento ir Vyriausybės teisinius statusus. Kituose įstatymuose ir teisės aktuose įtvirtintos teisės normos, nustatančios kitų vykdomosios valdžios institucijų teisinę padėtį (pvz., Vyriausybės įstatymas, Apskrities valdymo įstatymas, ministerijų ir kitų centrinių vykdomosios valdžios institucijų nuostatai), taip pat teritorinių vykdomosios valdžios institucijų vidinę organizacinę struktūrą (Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimas Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo“).

Anksčiau minėtais teisės aktais netiesiogiai nustatoma vykdomosios valdžios institucijų sistema, vykdomosios valdžios institucijų teisinė padėtis, organizavimo tvarka ir kompetencijos teisiniai pagrindai.

6. Viešumo principas. Ši principą lemia Konstitucijos dvasia ir turinys. Jis apima visas tris valstybės valdžios rūšis, įskaitant ir vykdomosios valdžios institucijas. Viešumo principui būdingas ne tik informacijos atvirumas ir jos prieinamumas, bet ir vykdomosios valdžios institucijų bei jos pareigūnų atskaitomybė su piliečių interesais susijusiais klausimais. Visi teisės norminiai aktai, susiję su žmogaus ir piliečio teisėmis, laisvėmis ir pareigomis, negali būti vykdomosios valdžios institucijų priimami ir taikomi, jeigu nebuvo oficialiai paskelbti visuotinai apsvarstyti. Tiesą sakant, be atvirumo, viešumo negalima rimtai kalbėti apie demokratinę ir teisinę valstybę.

Pagal viešumo principą bet kokie pasikeitimai vykdomosios valdžios institucijų sistemoje yra vieši ir laisvai prieinami visuomenei. Vykdomosios valdžios institucijų steigimas turi būti aiškus ir suprantamas gyventojams. Jiems turi būti sudaromos sąlygos gauti visą informaciją, kas ir kodėl daroma. Pertvarkant vykdomosios valdžios institucijų sistemą gyventojai ar jų atstovai turi teisę susipažinti su atitinkamų institucijų priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimą bei veiklą. Apie numatomas reformas ir jų eigą vykdomosios valdžios institucijų sistemoje visuomenė informuojama per žiniasklaidą, informacija pateikiama kompiuterinėse laikmenose. Šis principas padeda užtikrinti visuomenės pasitikėjimą vykdomosios valdžios ir apskritai valstybės institucijomis.

3.3.2.2. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizaciniai principai

Vykdomosios valdžios institucijų sistemos funkcionavimo organizaciniai principai laikytini tuo pagrindu, kuriuo remiasi vykdomosios valdžios struktūrinė ir funkcinė organizacija. Šiuos principus kuria valdymo ir administracinės teisės teorijos bei jie paprastai nustatomi atitinkamuose įstatymuose ir kituose teisės aktuose. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimo principai daugiau yra praktinio, pritaikomojo, pagalbinio pobūdžio. Šiai principų grupei taip pat gali būti priskiriami principai, kuriuos paprastai formuluoja mokslininkai, remdamiesi praktikos analize ir apibendrinimu.

1. Funkcijų ir įgaliojimų skirstymo principas. Kiekvienai vykdomosios valdžios institucijai suteikti aiškūs, tik jai būdingi įgaliojimai, o kartu nustatyta ir jos kompetencija, t. y. funkcijos, teisės ir pareigos, kurios turi būti juridiškai tiksliai reglamentuotos atitinkamuose teisės aktuose. Kiekviena vykdomosios valdžios institucija turi savo teisinį statusą (uždavinius, funkcijas ir įgaliojimus), kuris užfiksuojamas įvairiuose teisės aktuose: pavyzdžiui, Vyriausybės įgaliojimai įtvirtinti Konstitucijoje, Vyriausybės ir daugelyje kitų įstatymų; ministerijų ir kitų centrinių vykdomosios valdžios institucijų – nuostatuose ir t. t. Vykdomosios valdžios institucijų funkcijų ir įgaliojimų apibrėžtumas, jų suderinimas labai svarbus jos sistemos optimaliai organizacinei sandarai. Taip išvengiama funkcijų ir įgaliojimų dubliavimo instituciniu lygmeniu.

2. Centralizacijos ir decentralizacijos principas[217]. Jis turi didelę įtaką visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos funkcionavimui. Kuriant

[217] Visas valstybes, atsižvelgiant į jų valdymo sistemas, sąlygiškai galima skirstyti į tris tipologines grupes: centralizuotas, kai vietinės valdžios institucijos yra tarsi centrinės vyriausybės tęsinys; decentralizuotas, kai reikšmingi įgaliojimai suteikti vietos valdžiai, ir valstybes, užimančias padėtį tarp pirmos ir antros grupės, t. y. pusiau centralizuotas. Valstybės institucijų grupę su centralizuota valdymo sistema iš esmės sudaro mažos valstybės, pavyzdžiui, Graikija, Airija, Islandija, Liuksemburgas, Portugalija. Decentralizuotoms priskiriamos didesnės, tarp kurių Italija, Ispanija, Prancūzija. Tarpinę padėtį užima Didžioji Britanija, Olandija ir Skandinavijos šalys. Pagal valstybinį teisinį statusą decentralizuotų valstybių teritoriniai vienetai (istorinės žemės, provincijos, departamentai) artimesni federacinės valstybės subjektams nei tiesiogiai centrui pavaldūs administraciniai rajonai arba sritys centralizuotose valstybėse. Minėtų valdymo sistemų skirtumai pasireiškia tuo, kad federacinėse valstybėse jas sudarančios valstybės – dalys išsiskiria kaip valstybės suvereniteto „bendrasavininkiai“, o decentralizuotose unitarinėse valstybėse istorinės žemės ir provincijos turi didelę au-

vykdomosios valdžios institucijų sistemą būtina protingai ir apgalvotai derinti centralizaciją ir decentralizaciją.

Siekiant efektyviai valdyti visuomeninius procesus (ekonominius, politinius, socialinius), organizuojant valdymą neišvengiamai būtina taikyti tiek centralizacijos, tiek ir decentralizacijos elementus. Tai apskritai leidžia užtikrinti veiksmingą vykdomosios valdžios institucijų sistemos valdymą.

Centralizacijos principas vykdomosios valdžios institucijų sistemoje reiškia žemesniųjų institucijų pavaldumą aukštesniosioms, remiantis sistemos vientisumu, bei vadovavimą žemesniosioms institucijoms iš centro. „Centralizacija – tai didžiosios dalies valstybės funkcijų priskyrimas centrinių vykdomosios valdžios institucijų kompetencijai“[218].

Decentralizavimas reiškia įstatymais vienos arba kitos institucijos kompetencijos ir įgaliojimų, kuriuos jos turi įgyvendinti savarankiškai, nesikišant į jų veiklą aukštesniosioms institucijoms, nustatymą. Decentralizacijos procese kompetencija ir įgaliojimai yra lyg ir atskirti, nes jie beveik nepriklausomi nuo aukštesniųjų vykdomosios valdžios institucijų valdymo įgaliojimų.

Ypatinga decentralizavimo forma laikoma vykdomosios valdžios institucijų savo įgaliojimų dalies delegavimas pavaldžioms institucijoms valdymo efektyvumo tikslais bei siekiant jas priartinti prie valdymo objektų, pavyzdžiui, Vyriausybės steigiamoms teritorinėms vykdomosios valdžios institucijoms (apskričių viršininkų institucijoms). Šiuo atveju decentralizacija įgyvendinama dekoncentruojant įgaliojimus, perduodant juos žemesniosioms institucijoms. Antai C. Walteris ir R. McKeonas teigia, kad decentralizacija negali būti painiojama su dekoncentracija, kuri paprasčiausiai yra būdas palengvinti centrinės valdžios administracinių funkcijų naštą – perduoti jas vykdyti vietinio lygio (teritorinėms) struktūroms[219]. Įgyvendinant dekoncentruotus įgaliojimus didelį poveikį gali daryti aukštesnioji institucija. Panašios institucijos yra patogi organizacinė

tonomiją, savo vietos savivaldos institucijas, savo biudžetą, o centrinės vyriausybės politikai daro ribotą įtaką. Pusiau centralizuotose valstybėse vietos valdžios institucijos daugeliu klausimų (sveikatos apsaugos, švietimo, policijos, statybos, komunalinio ūkio) yra savarankiškos, o kitais (mokesčių administravimo, finansų, įmonių licencijavimo, socialinio aprūpinimo ir kt.) visiškai priklauso nuo centrinės valdžios.

[218] Административное право России. Конспект лекций / Автор-составитель Л. В. Труханович. – Москва, 2001. С. 38.

[219] Walter C. & McKeon R. Introduction to Frensh Law. – London: Cavendish Publishing Limited, 1995. P. 123–124.

teisinė priemonė sprendžiant nacionalinius ir teritorinius uždavinius, kurių pagrindu valdymo sunkumai perkeliami iš centro į vietas.

3. Mokslinis principas. Šis principas apima mokslinių metodų taikymą ir informacijos apie vykdomosios valdžios institucijų sistemą surinkimo, apdorojimo priemones bei jos apibendrinimą ir analizę, taip pat vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros ir veiklos aktualių problemų atskleidimą, prioritetinių jos tikslų ir uždavinių suformavimą, jų sprendimo veiksmingų būdų ir priemonių nustatymą. Šio principo įgyvendinimas užtikrina vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros tobulinimą ir jos veiklos mokslinį organizavimą.

4. Vienvaldiškumo derinimo su kolegialumu principas. Labiausiai jis susijęs su vykdomosios valdžios institucijų sistemos veikla. Šio principo esmė ta, kad svarbiausius valstybės valdymo klausimus vykdomosios valdžios institucijos sprendžia kolegialiai, pavyzdžiui, Vyriausybės posėdžiuose; ministerijose ir kitose vykdomosios valdžios institucijose sudaromos kolegijos ir kitos patariamosios institucijos, kurios svarsto atitinkamos valdymo srities strateginius klausimus. Kasdieniniai ir operatyvinio valdymo klausimai sprendžiami vienvaldiškai, pavyzdžiui, Ministro Pirmininko, ministrų ir t. t.

5. Teritorinis principas. Šis principas padeda užtikrinti kompleksinę valdymo šakų ir sferų plėtrą tiek visoje šalies teritorijoje, tiek atskiruose teritoriniuose administraciniuose vienetuose atsižvelgiant į vietos tradicijas ir ypatumus. Be to, teritorinis principas lemia vykdomosios valdžios institucijų sistemą, struktūrą, išdėstymą ir teritorines veiklos ribas. Unitarinėse valstybėse vykdomoji valdžia priklauso centrinėms jos institucijoms (prezidentui, vyriausybei, ministerijoms ir kt.), o federacinėse ją sudaro du lygmenys: federalinės vykdomosios valdžios institucijos ir federacijos subjektų vykdomosios valdžios institucijos, kurios pagal vertikalę pavaldžios federalinei vykdomajai valdžiai.

6. Ekonomiškumo principas. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizacijai ir veiklai svarbią reikšmę turi ir ekonomiškumo principas. Ši sistema turi būti kuriama ir funkcionuoti taip, kad valdymo tikslų ir uždavinių įgyvendinimas pareikalautų mažiausių finansinių, materialinių išteklių ir laiko sąnaudų. Efektyvumo kriterijai gali būti uždavinių sprendimo laikas, išlaidos, atsiperkamumo laikas ir kt. Vykdomosios valdžios instituci-

jų sistemos ekonomiškumo principas turėtų būti grindžiamas moksliškai pagrįstų sprendimų suformavimu, jų palyginimu ir pasirinkimu geriausio. Kadangi vykdomosios valdžios vykdymo mechanizmas daugiastruktūriškas ir pasižymi dideliu tarnautojų, kurie kasdien vykdo jo funkcijas, skaičiumi, išlaidos tokiam mechanizmui išlaikyti apsunkina valstybės biudžetą. Dėl to nuolat įgyvendinamos organizacinės teisinės priemonės, nukreiptos į valstybės lėšų ekonomiją valdymo srityje. Nuo 1990 m. iki šiandien ne kartą buvo reformuojama vykdomosios valdžios institucijų sistema siekiant taupyti valdymui skirtas valstybės biudžeto lėšas. Vis dėlto šios reformos laukto rezultato nedavė.

Tikrovėje minėtų principų nelabai laikomasi. Kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą iš dalies nesivadovaujama moksliniu, objektyvumo, ekonomiškumo principais bei ne visiškai įgyvendinamas funkcijų ir įgaliojimų skirstymo principas, nes nepavyksta išvengti funkcijų dubliavimo ar net vienodų rūšių bei giminiškas funkcijas vykdančių institucijų steigimo. Iš teisinių principų nepakankamai gerai užtikrintas teisinio reguliavimo principo įgyvendinimas – neišspręsti konstituciniai ir teisiniai vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos legitimacijos klausimai.

3.4. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS STRUKTŪRA

Struktūriniu aspektu vykdomosios valdžios institucijų sistema yra valstybės valdžios rūšis, jos rūšis valdžių padalijimo struktūroje. Ši posistemė turi tam tikrą struktūrinę sandarą, apimančią lygmenis (sandarą pagal hierarchinę vertikalę), grandis (vienodų giminiškų (organizacinių teisinių formų) institucijų darinius), vykdomosios valdžios institucijų rūšis. Vykdomosios valdžios institucija laikoma pirminiu ir pagrindiniu nagrinėjamos sistemos struktūriniu vienetu. Institucija, kaip struktūrinis vienetas, turi sudėtingą vidinę struktūrą, apimančią struktūrinius padalinius, taip pat ir valstybės tarnautojus kaip specialų valstybės valdžios institutą.

I. Bačilo, apibūdindamas vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrą, skiria pagrindinius jos struktūros elementus, antrines sistemos struktūras ir struktūrinių vienetų tipus. Pagrindiniu struktūros elementu laikoma vykdomosios valdžios institucija. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos antrinėms struktūroms jis priskiria institucijų grupes sistemoje pagal organizacines teisines formas, t. y. vadinamąsias grandis. Be vykdomosios valdžios institucijų grandžių, jis mini ir šių institucijų tipus.

Pagal savo esmę – tai institucijų lygmenys sistemoje, t. y. didžiausi vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros elementai.

Vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro dalys, kurias, kaip minėta anksčiau, priimta vadinti lygmenimis. Sistema sudaroma remiantis suvienijamų institucijų bendrumu, o jos skirstymas į lygmenis grindžiamas skirtinga institucijų kompetencija, formavimo tvarka, institucijų struktūra, teritoriniais veiklos mastais bei kai kuriais kitais pagrindais. Iš visų minėtų kriterijų esminiais laikomi tik du: kompetencija ir teritorinis veiklos mastas, nes tik jie tiesiogiai išreiškia institucijos veiklos valdymo pobūdį. Kiti požymiai pripažįstami organizaciniais ir nėra tiesiogiai susiję su valdymo įgaliojimų įgyvendinimu.

Šie abu požymiai tarpusavyje artimai susiję. Institucijos veiklos teritorinis mastas nustato ir jos kompetencijos apimtį. Kita vertus, kompetencijos apimtis gali apibrėžti institucijos teritorinį veiklos mastą.

Vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu laikoma tokia institucijų grupė, kuri turi bendrą pagal savo apimtį kompetenciją ir apima vienodą teritorinės veiklos mastą. Kartais lygmenį gali sudaryti ir viena vykdomosios valdžios institucija (pvz., Vyriausybė).

Remiantis anksčiau minėtais požymiais skiriami šie Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros lygmenys:

1) aukščiausiasis;
2) centrinis;
3) teritorinis.

Aukščiausiajam vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniui priskiriama Vyriausybė, kuriai pavaldūs visi kiti lygmenys. Tai bendros kompetencijos institucija, šalies teritorijoje vadovaujanti visoms arba daugumai valdymo šakų ir sričių bei užtikrinanti šalies ekonominę, socialinę ir kultūrinę raidą.

1992 m. Konstitucija, taip pat ir kiti teisės aktai nereglamentuoja vykdomosios valdžios institucijų sistemos ir jos struktūros klausimų. Šiandien nėra įstatymo, specialiai skirto tiek visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos, tiek ir centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūroms. Per pastaruosius dešimt metų centrinis vykdomosios valdžios institucijų lygmuo ne kartą buvo reformuotas siekiant nustatyti racionalią jo struktūrą, sumažinti valdymo išlaidas bei padidinti jo vaidmenį vykdomosios valdžios įgyvendinimo procese. Dabar neformaliai pastarasis lygmuo skirstomas į 4 grandis, kurias sudaro ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos bei

įstaigos prie ministerijų. Centriniam vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniui nepriskiriami apskričių viršininkai (jie sudaro savarankišką lygmenį) ir savivaldybių institucijos.

Šiuo metu Lietuvos Respublikoje funkcionuoja keletas anksčiau minėtų centrinių vykdomosios valdžios institucijų organizacinių teisinių formų. Tai pats gausiausias institucijų skaičiumi ir formomis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo.

Paprastai centrinio lygmens institucijoms suteikiama speciali kompetencija, jos vykdo šakines, tarpšakines arba koordinacines funkcijas bei disponuoja teise įgyvendinti savo įgaliojimus visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje. Centrinės vykdomosios valdžios institucijos tiesiogiai pavaldžios Vyriausybei (kai kurios Vyriausybės pavedimu pavaldžios ministrams) ir veikia remdamosi įstatymais bei Vyriausybės priimtais teisės aktais. Teisinis jų veiklos pagrindas yra specialūs nuostatai.

Centrinio lygmens institucijų nuostatus tvirtina Vyriausybė, išskyrus įstaigas prie ministerijų, nes Vyriausybė gali pavesti juos tvirtinti ministrui, kurio valdymo sričiai ji priskirta. Vyriausybė taip pat nustato centrinių vykdomosios valdžios institucijų didžiausią leistiną pareigybių skaičių, išskyrus kai kurias įstaigas prie ministerijų, taip pat joms išlaikyti iš biudžeto skirtus asignavimus. Ji taip pat skiria jų vadovus, įgyvendina jų veiklos kontrolę ir turi teisę panaikinti jų ir visų joms pavaldžių institucijų teisės aktus.

Vertinant vykdomosios valdžios institucijų sistemą hierarchijos aspektu žemiausią jos struktūros lygmenį sudaro teritorinės vykdomosios valdžios institucijos. Teritorinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo susideda iš 3 grandžių:

1) apskričių viršininkų institucijų;
2) Vyriausybės atstovų apskrityse;
3) centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių struktūrų.

Vadovaudamasi Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalimi Vyriausybė savo įgaliojimams aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įgyvendinti steigia, reorganizuoja ir likviduoja savo teritorines vykdomosios valdžios institucijas. Tai apskričių viršininkų institucijos, nors tiesiogiai jokiame teisės akte nenustatyta, kad jos priskiriamos vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Pažymėtina, jog pagal įgyvendinamas funkcijas (turi plačiausią kompetenciją) minėtos institucijos yra svarbiausios tarp teritorinių vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūrų.

Apskričių viršininkų institucijų vykdoma veikla įgyvendinama kelių savivaldybių teritorijoje. Jų veiklai vadovauja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija (šiuo atveju Vidaus reikalų ministerija), bendradarbiaudama su kitomis centrinėmis vykdomosios valdžios institucijomis. Teritorinio lygmens institucijų veikla grindžiama Konstitucija, Apskrities valdymo bei kitais įstatymais ir teisės aktais.

Apskričių viršininkų institucijų sudarymo tvarka priskiriama Vyriausybės kompetencijai. Jų vadovus pareigoms skiria ir iš jų atleidžia Vyriausybė. Savo įgaliojimams vykdyti jie formuoja administracijas, kurių didžiausią leistiną pareigybių skaičių, tipinę organizacinę struktūrą ir darbo užmokesčio fondą tvirtina Vyriausybė. Jos finansuojamos iš valstybės biudžeto lėšų. Vyriausybė joms taip pat skiria patalpas ir sudaro būtinas sąlygas dirbti.

Kitą teritorinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandį sudaro Vyriausybės atstovai apskrityse. Juos skiria Vyriausybė ir Vyriausybės atstovai prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, t. y. atlieka savivaldybių administracinės priežiūros funkcijas. Vyriausybės atstovų įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką reglamentuoja Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (2004 m. birželio 8 d. įstatymo Nr. IX-2264 redakcija).

Trečią ir paskutinį teritorinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandį sudaro centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės struktūros. Šios grandies elementus galima skirstyti į dvi grupes: centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorines įstaigas, turinčias viešojo juridinio asmens statusą ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinius struktūrinius padalinius (skyrius, poskyrius ir pan.), kurie viešojo juridinio asmens statuso neturi. Ministerijos, išskyrus Aplinkos, Sveikatos apsaugos ir Teisingumo ministerijas, bei Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos administraciniuose teritoriniuose vienetuose savo teritorinių struktūrų neturi. Minėtų struktūrų, priklausančių teritoriniam vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniui, gausa išsiskiria įstaigos prie ministerijų.

Reikia pasakyti, jog teisės aktuose nėra nustatyta sąvokų vykdomosios *valdžios institucijų sistema* ir *vykdomosios valdžios institucijų struktūra* koreliacija. Nei Konstitucijoje, nei kituose teisės aktuose šie abu terminai nevartojami.

Norint suprasti, ką reiškia sąvokos *vykdomosios valdžios institucijų sistema* ir *vykdomosios valdžios institucijų struktūra* pirmiausia reikėtų išsi-

aiškinti žodžių *sistema* ir *struktūra* semantinę prasmę. Kadangi žodžio *sistema* etimologinė reikšmė jau nustatyta, dabar paanalizuosime tik žodžio *struktūra* semantinę prasmę. „Tarptautinių žodžių žodynas“ jį apibrėžia taip: „Struktūra (lot. *structura*) – daikto dalių tarpusavio išsidėstymas, ryšys; sandara; objekto arba reiškinių sistemos sandara, atsieta nuo jų kilmės, funkcijų, elementų, požymių“[220]. „Dabartinės lietuvių kalbos žodynas“ pateikia tokį šios sąvokos apibūdinimą: „Struktūra – sandara“[221]. Taigi darytina išvada, jog abu žodynai pateikia panašias žodžio *sistema* ir *struktūra* reikšmes.

Vadovaujantis pagrįsta ir plačiai specialiojoje literatūroje paplitusia koncepcija, atsižvelgiant į minėtų sąvokų ypatumus ir jų filologinę semantiką galima teigti, kad vykdomosios valdžios institucijų sistema – tai jų visuma ir tarpusavio ryšiai, o struktūra – jų vidinė organizacija. Sistemos turinys atskleidžiamas per ją sudarančių organizacinių ir funkcinių elementų struktūrą. Terminai *sistema* ir *struktūra* yra subordinuoti. Sistema yra ją sudarančių struktūrinių vienetų vienybės ir vientisumo suvienijimo rezultatas.

4. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS RAIDA ATKŪRUS NEPRIKLAUSOMYBĘ

4.1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS KŪRIMASIS

Naujas Lietuvos valstybingumo raidos etapas prasidėjo Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai 1990 m. kovo 11 d. priėmus istorinės reikšmės dokumentą „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo“[222]. Kartu įvyko ir esminių pokyčių valstybės valdymo sistemoje. Paskelbusi nepriklausomos Lietuvos Respublikos atkūrimą tuometinė Aukščiausioji Taryba ėmėsi ir visos valstybės valdymo institucijų sistemos reformos darbų. Tą pačią dieną buvo priimtas ir kitas ne mažiau reikš-

[220] Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 1985. P. 468.

[221] Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. – Vilnius, 1993. P. 739.

[222] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990 m. kovo 16 d. Nr. 11; 1990 m. kovo 31 d. Nr. 9. Publikacijos Nr. 222.

mingas dokumentas – „Lietuvos Respublikos Laikinasis Pagrindinis Įstatymas“. Tai laikinoji Lietuvos Respublikos Konstitucija, kuri iš esmės pakeitė valstybės valdžios organizavimo legitiminį pagrindą, palyginti su 1978 m. Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Konstitucija. Nors šalies valdymo sistema turėjo visus vykdomosios valdžios atributus (Ministrų Tarybą, ministerijas, valstybinius komitetus ir t. t.), ji netiesiogiai įtvirtino valdžių padalijimo principą (2 straipsnio 2 dalis), iš esmės pakeitė Vyriausybės formavimo tvarką ir jos įgaliojimus. Reikia pažymėti, jog šio teisės akto 11 skirsnis skirtas tik vienai vykdomąją valdžią įgyvendinančiai institucijai (Vyriausybės teisinio statuso pagrindams reglamentuoti) ir visiškai nepateikia jokios vykdomosios valdžios institucijų sistemos sampratos.

Anksčiau minėto „Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo“ 100 straipsnyje buvo reglamentuota, kad „Vyriausybės sudėtį, kompetenciją ir veiklos principus nustato Vyriausybės įstatymas“[223]. Vadinasi, turėjo būti priimtas specialus teisės aktas, nustatantis šios vykdomosios valdžios institucijos teisinę padėtį. 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimu Nr. I–7 „Dėl Lietuvos TSR Ministrų Tarybos pareiškimo“[224] Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Aukščiausioji Taryba nutarė priimti Lietuvos TSR Ministrų Tarybos pareiškimą dėl savo įgaliojimų grąžinimo naujai išrinktai Lietuvos TSR Aukščiausiajai Tarybai bei pavesti Lietuvos TSR Ministrų Tarybai toliau vykdyti savo įgaliojimus, kol Respublikos Aukščiausioji Taryba sudarys naują Vyriausybę.

Kitų valstybės valdymo institucijų likimas taip pat buvo išspręstas tą pačią dieną. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą Nr. I–8 „Dėl buvusių Lietuvos TSR sąjunginio-respublikinio pavaldumo valstybės valdymo organų statuso pakeitimo“[225], kuriuo nustatė, kad visos buvusios Lietuvos TSR sąjunginio-respublikinio pavaldumo ministerijos, valstybiniai komitetai ir žinybos pavaldžios tik Lietuvos Respublikai. Po dviejų dienų, t. y. 1990 m. kovo 13 d., Lietuvos Respublikos Aukš-

[223] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. 1 dalis. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1991. P. 52.

[224] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990 m. kovo 31 d. Nr. 9. Publikacijos Nr. 218.

[225] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990 m. kovo 31 d. Nr. 9. Publikacijos Nr. 225.

čiausioji Taryba priėmė dar vieną su valstybės valdymu susijusį nutarimą Nr. I–18 „Dėl Lietuvos teritorijoje esančių sąjunginio ir sąjunginio-respublikinio pavaldumo įmonių, įstaigų ir organizacijų statuso“, kuriame nustatė, kad visos šio nutarimo priėmimo dieną Lietuvos teritorijoje esančios sąjunginio ir sąjunginio-respublikinio pavaldumo valstybinės įmonės, įstaigos bei organizacijos pereina Lietuvos Respublikos jurisdikcijai ir visų jų valstybinį valdymą, remiantis Lietuvos Respublikos įstatymais, pavedama organizuoti Vyriausybei[226].

Gana operatyviai buvo parengtas Vyriausybės įstatymo projektas, kuris Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos buvo aprobuotas 1990 m. kovo 22 d. Šis įstatymas jau netiesiogiai įtvirtino Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Pagal 1990 m. kovo 22 d. priimtą Vyriausybės įstatymo Nr. I–60 redakciją vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudarė du lygmenys: Vyriausybė kaip aukščiausia vykdomosios valdžios institucija (Vyriausybės įstatymo 1 straipsnio 1 dalis: „ji yra aukščiausias Lietuvos valstybės valdymo organas“[227]) ir ministerijos kaip centrinės vykdomosios valdžios institucijos (Vyriausybės įstatymo 21 straipsnio 1 dalis: „Lietuvos Respublikos ministerijos yra centriniai vykdomosios valdžios organai“[228]). Kartu prie centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens reikėtų priskirti ir valstybines inspekcijas bei tarnybas, kurios paminėtos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnyje.

Tolesni pasikeitimai vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūroje susiję su 1992 m. spalio 25 d. tautos referendumu priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija. Naujoji Konstitucija taip pat įtvirtino vieną iš kertinių demokratinės valstybės pamatų – valdžių padalijimo principą. Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje netiesiogiai reglamentuota tradicinė valdžių padalijimo principo konstrukcija, palyginti su Laikinuoju Pagrindiniu Įstatymu, leidžia daryti prielaidą, jog vykdomąją valdžią įgyvendina ir Respublikos Prezidentas.

Konstitucijos priėmimas sudarė būtinas teisines prielaidas pradėti naują – sisteminį vykdomosios valdžios institucijų kūrimą. Konstitucija tapo šio proceso pagrindu, nes joje įtvirtintos svarbiausios vykdomosios val-

[226] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. 1 dalis. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1991. P. 58.

[227] Ten pat. P. 74.

[228] Ten pat. P. 81.

džios institucijos bei apibrėžta Vyriausybės kompetencija. Iš esmės Konstitucijoje nebuvo visiškai suprojektuota vykdomosios valdžios institucijų sistema tiesiogiai nurodant šią sistemą sudarančių institucijų organizacines teisines formas.

Be Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje nurodytų Respublikos Prezidento ir Vyriausybės institucijų, joje taip pat paminėtos ministerijos bei savo pavadinimu nauja institucijų grupė – Vyriausybės įstaigos. Be šių institucijų, Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalyje reglamentuota, kad „Aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė“[229]. Tik priėmus Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymą paaiškėja, kad čia omenyje turėta apskrities valdytojo (vėliau apskrities viršininko) institucija kaip teritorinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo. Taigi sisteminiu struktūriniu aspektu Konstitucija nustatė tris vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenis (Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, ministerijos ir Vyriausybės įstaigos, apskritys), kurie funkcionuoja ir šiandien. Konstitucijos nuostatoms įgyvendinti buvo priimti atitinkami įstatymai bei kiti teisės aktai, kurie detalizavo atitinkamas vykdomosios valdžios institucijas, t. y. sukonkretino konstitucines nuostatas.

4.2. VYRIAUSYBĖS SUDĖTIES KITIMAS

Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 11 d. priimtame Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 93 straipsnyje reglamentuoama, kad Ministrų Tarybą (Vyriausybę) sudaro Ministras Pirmininkas, Ministro Pirmininko pavaduotojai, ministrai[230]. Panaši nuostata buvo įtvirtinta ir anksčiau minėtame pirmajame nepriklausomos Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 4 straipsnyje (1990 m. kovo 22 d. įstatymo Nr. I–60 redakcija), t. y. Lietuvos Respublikos Vyriausybę sudaro Lietuvos Respublikos Vyriausybės Pirmininkas (Ministras Pirmininkas), jo pavaduotojai ir Lietuvos Respublikos ministrai[231]. Kaip matyti iš šių nuostatų, be Minist-

[229] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 48.

[230] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. 1 dalis. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1991. P. 51.

[231] Lietuvos Aidas. 1990 m. kovo 28 d. Nr. 13; Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990 m. balandžio 20 d. Nr. 11. Publikacijos Nr. 330.

ro Pirmininko bei ministrų, Vyriausybės nariais buvo ir Ministro Pirmininko pavaduotojai.

Praėjus daugiau kaip metams nuo nepriklausomybės atkūrimo Vyriausybės sudėtis buvo papildyta naujais nariais. Tuometinė Lietuvos Aukščiausioji Taryba 1991 m. liepos 30 d. priėmė Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymą, kuriame nustatė, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybėje gali būti ministrai be portfelio[232]. Vėlesniu Vyriausybės įstatymo papildymo ir pakeitimo įstatymu (1991 m. sausio 22 d. įstatymo Nr. I–979 redakcija) Vyriausybės įstatymo 4 straipsnyje vietoj žodžio *ministrai* buvo įrašytas žodis *ministras* ir visas sakinys išdėstytas taip: Lietuvos Respublikos Vyriausybėje gali būti ministras be portfelio[233]. Ši Vyriausybės įstatymo redakcija leidžia teigti, kad jeigu anksčiau nebuvo nustatytas ministrų be portfelio skaičius, tai minėta Vyriausybės įstatymo pataisa numatė tik vieną ministro be portfelio Vyriausybėje pareigybę. Juos, kaip ir kitus ministrus, į pareigas skirdavo Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba.

Ministro Pirmininko pavaduotojai Vyriausybės nariais buvo iki naujos Konstitucijos priėmimo, t. y. iki 1992 m. spalio 25 d. Jos VII skyrius, reglamentuojantis Vyriausybės sudėtį ir formavimo tvarką, tokių pareigybių Vyriausybėje nebenumatė.

Anksčiau minėtas Vyriausybės įstatymas nenumatė Ministro Pirmininko pavaduotojų skaičiaus. Kiekvienu atveju jų skaičių netiesiogiai nustatydavo Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priimdama nutarimą dėl Ministro Pirmininko pavaduotojo (-ų) paskyrimo. Pirmojoje po nepriklausomybės atkūrimo Vyriausybėje buvo du pavaduotojai[234], o daugiausia pavaduotojų (tris) turėjo G. Vagnoriaus vadovaujama trečioji Vyriausybė.

Kiek kitokia padėtis susiklostė ministro be portfelio atžvilgiu. Nors priimta Konstitucija nenumatė Vyriausybėje ministro be portfelio pareigybės, tačiau naujai išrinktas pirmasis po nepriklausomybės atkūrimo

[232] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 4 straipsnio pakeitimo“ // Lietuvos Aidas. 1991 m. rugpjūčio 2 d. Nr. 151; Valstybės žinios. 1991 m. rugpjūčio 20 d. Nr. 23. Publikacijos Nr. 599.

[233] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo ir papildymo“ // Lietuvos aidas. 1991 m. sausio 23 d. Nr. 16; Valstybės žinios. 1991 m. vasario 10 d. Nr. 4. Publikacijos Nr. 109.

[234] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko pavaduotojų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1990 m. kovo 31 d. Nr. 9. Publikacijos Nr. 247.

Lietuvos Respublikos Prezidentas, formuodamas penktąją Vyriausybę, skyrė ministrą be portfelio savivaldybių reikalams[235]. Po trijų mėnesių sudarant šeštąją ir vėlesnes Vyriausybes ministro be portfelio pareigybės Vyriausybės sudėtyje atsisakyta.

Pagal 1992 m. spalio 25 d. Konstituciją ir jos pagrindu priimtą Vyriausybės įstatymą Vyriausybės nariai yra tik Ministras Pirmininkas ir ministrai. Nuo 1992 m. pabaigos iki 2001 m. sausio 1 d. Vyriausybės sudėtis kito tik kiekybiškai. Vyriausybės narių skaičiui tiesioginę įtaką daro ministerijų skaičius, t. y. kiek yra ministerijų, tiek yra ir ministrų (Vyriausybės narių) plius Ministras Pirmininkas. Kadangi nuo 2001 m. nebevykdomos reformos ministerijų sistemoje, tai kartu stabilizavosi ir Vyriausybės narių skaičius – 14. Tiesa, vienuoliktosios Vyriausybės 2000–2004 m. programos įgyvendinimo priemonėse buvo planuota sumažinti ministerijų skaičių iki 12 (atitinkamai būtų mažėjęs ir Vyriausybės narių skaičius – iki 13), tačiau kadangi minėta Vyriausybė funkcionavo trumpai, ši priemonė nebuvo įgyvendinta.

Formuojant pirmąją po nepriklausomybės atkūrimo Vyriausybę kiekvienas Vyriausybės narys (ministras) į pareigas buvo skiriamas atskiru Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimu. O sudarant antrąją Vyriausybę jau dauguma ministrų į pareigas buvo paskirti bendru minėtos institucijos teisės aktu. Šio principo laikomasi ir šiandien (tik bendru dekretu skiria Respublikos Prezidentas). Tačiau pasitaikydavo atvejų, kai visa Vyriausybės sudėtis būdavo suformuojama tik per kelis kartus, t. y. buvo sudaroma dalimis, iš pradžių paskiriant daugumą Vyriausybės narių. Pavyzdžiui, dėl trečiosios G. Vagnoriaus vadovaujamos Vyriausybės visiško suformavimo Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba nuo 1991 m. sausio 13 d. iki 1991 m. kovo 12 d. priėmė net keturis nutarimus[236], neskaitant keleto atskirų teisės aktų, kuriais į pareigas buvo skiriami Ministro

[235] Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudėties“ // Valstybės žinios. 1992 m. gruodžio 31 d. Nr. 36. Publikacijos Nr. 1101.

[236] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 13 d. nutarimas Nr. I–940 „Dėl Lietuvos Respublikos ministrų paskyrimo“ // Valstybės žinios. 1991 m. sausio 31 d. Nr. 3. Publikacijos Nr. 62; Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 13 d. nutarimas Nr. I–942 „Dėl kai kurių Lietuvos Respublikos ministrų paskyrimo“ // Valstybės žinios. 1991 m. sausio 31 d. Nr. 3. Publikacijos Nr. 64; Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. vasario 26 d. nutarimas Nr. I–1096 „Dėl kai kurių Lietuvos Respublikos ministrų paskyrimo“ // Valstybės žinios. 1991 m. kovo 10 d. Nr. 7. Publikacijos Nr. 195; Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. kovo 12 d. nutarimas Nr. I–1138 „Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministro“ // Valstybės žinios. 1991 m. kovo 31 d. Nr. 9. Publikacijos Nr. 246.

Pirmininko pavaduotojai. Be to, sudarant šią Vyriausybę tam tikri ministrai (teisingumo, žemės ūkio, pramonės, materialinių išteklių, finansų, vidaus reikalų) buvo paskirti pareigas eiti netgi laikinai. Padėtis iš esmės pasikeitė priėmus Konstituciją, nes Respublikos Prezidentas bendru dekretu paprastai į pareigas skiria visus ministrus.

Seime 2003 m. kovo 16 d. buvo užregistruotas Konstitucijos 60, 61, 67, 84, 91, 92, 93, 97, 98, 99, 100 ir 101 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas (Nr. IXP–3326). Šio įstatymo aiškinamajame rašte nurodoma, kad Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare Lietuvos pareigūnai turės neišvengiamai dalyvauti įvairių Europos Sąjungos institucijų darbe, todėl siekiant išvengti tokios situacijos, kad išvykus Ministrui Pirmininkui, ministrams, Vyriausybė negalėtų teisėtai veikti, spręsti Lietuvos problemų, priimti sprendimų (tai pagrindinė priežastis, lemianti Konstitucijos keitimą), siūloma keisti kai kuriuos Konstitucijos straipsnius. Konstitucijos pakeitimas iš esmės susijęs su Ministro Pirmininko pavaduotojo pareigybės įvedimu. Taigi šia pataisa iš dalies vėl bandyta grįžti prie nuo nepriklausomybės atkūrimo iki Konstitucijos priėmimo (1990 m. kovo 11 d.–1992 m. spalio 25 d.) buvusios Vyriausybės sudėties, tačiau Seimas per ketverius metus šios pataisos nepriėmė.

Projekte numatoma, kad Ministro Pirmininko pavaduotoją skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu ir Seimo pritarimu. Jis pavaduoja Ministrą Pirmininką šiam laikinai negalint vykdyti savo funkcijų (dėl kelionės į užsienį, ligos ir kitais atvejais). Ministro Pirmininko pavaduotojas, kaip ir Ministras Pirmininkas arba ministras, gali būti skiriamas iš Seimo narių, jam taip pat gali būti pateikiamas paklausimas ar interpeliacija. Jis įeina į Vyriausybės sudėtį. Ministrui Pirmininkui negalint eiti savo pareigų nustatoma automatinė jo pavadavimo tvarka, t. y. dėl Ministro Pirmininko pavadavimo nereikia priimti jokio atskiro teisės akto. Kadangi Ministro Pirmininko pavaduotojų skaičius nenustatytas, tai jis gali būti reglamentuotas Vyriausybės įstatyme arba vadovaudamasis diskrecija kandidatūrų skaičių teikdamas nustatys Ministras Pirmininkas, o šį klausimą skirdamas į pareigas galutinai spręs Respublikos Prezidentas.

4.3. VYRIAUSYBIŲ FORMAVIMO RAIDA

Pradėdami analizuoti atskirų vykdomosios valdžios institucijų sistemos grandžių plėtrą trumpai paminėsime svarbiausius Vyriausybės kaip kolegialios institucijos raidos aspektus. 1990 m. kovo 17 d. Lietuvos Respub-

likos Aukščiausioji Taryba paskyrė Kazimierą Danutę Prunskienę pirmąja nepriklausomos Lietuvos Respublikos (po 1940 m.) Ministre Pirmininke[237]. 1991 m. sausio 8 d. ji ir visa Vyriausybė buvo priversta atsistatydinti[238], nes susikirto Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės požiūris dėl perėjimo prie laisvosios rinkos kainų. Atsistatydinus K. D. Prunskienės vadovaujamai Vyriausybei, 1991 m. sausio 10 d. Ministru Pirmininku buvo paskirtas A. Šimėnas[239]. Vyriausybei jis vadovavo trumpiausiai iš visų po nepriklausomybės atkūrimo įvairiais laikotarpiais buvusių ministrų pirmininkų – vos tris dienas – kadangi netikėtai 1991 m. sausio 13-osios naktį iš Vilniaus paslaptingai dingo. Nežinia kur esant Ministrui Pirmininkui ir jam negalint vykdyti savo pareigų 1991 m. sausio 13 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba vietoj A. Šimėno Ministru Pirmininku paskyrė G. Vagnorių[240] ir sudarė trečiąją Vyriausybę, kuri funkcionavo 19 mėnesių – nuo 1991 m. sausio 13 d. iki 1992 m. liepos 21 d. Aukščiausiajai Tarybai 1992 m. liepos 17 d. pareiškus nepasitikėjimą Ministru Pirmininku G. Vagnoriumi ir jam atsistatydinus 1992 m. liepos 21 d. buvo sudaryta ketvirtoji Vyriausybė, kuriai vadovavo A. Abišala[241]. Ši Vyriausybė savo įgaliojimus vykdė daugiau nei 4 mėnesius, kol 1992 m. gruodžio 2 d. buvo sudaryta B. Lubio vadovaujama penktoji Vyriausybė. Ji dirbo 3 mėnesius.

Pagal funkcionavimo trukmę viena iš ilgiausiai po dvyliktosios Vyriausybės – nuo 1993 m. kovo 10 d. iki 1996 m. vasario 8 d., t. y. iš viso 35 mėnesius – dirbo šeštoji – Ministro Pirmininko A. Šleževičiaus vado-

[237] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 17 d. nutarimas Nr. I–35 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko paskyrimo“. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. 1 dalis. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1991. P. 63.

[238] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 8 d. nutarimas Nr. I–920 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministrės pirmininkės pareiškimo“ // Valstybės žinios. 1991 m. sausio 20 d. Nr. 2. Publikacijos Nr. 44.

[239] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 10 d. nutarimas Nr. I–929 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko“ // Valstybės žinios. 1991 m. sausio 31 d. Nr. 3. Publikacijos Nr. 52.

[240] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 13 d. nutarimas Nr. I–938 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko paskyrimo“ // Valstybės žinios. 1991 m. sausio 31 d. Nr. 3. Publikacijos Nr. 60.

[241] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. liepos 21 d. nutarimas Nr. I–2789 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko“ // Valstybės žinios. 1992 m. rugpjūčio 10 d. Nr. 22. Publikacijos Nr. 646.

vaujama Vyriausybė[242]. Ministras Pirmininkas atsistatydino dėl atsiimto indėlio iš bankrotą patyrusio Lietuvos akcinio inovacinio banko. 1996 m. kovo 19 d. Seimas pritarė M. Stankevičiaus septintosios Vyriausybės programai[243], kuri dirbo 9 mėnesius.

Po 1996 m. įvykusių rinkimų į Seimą Ministru Pirmininku vėl buvo paskirtas G. Vagnorius. Vyriausybių keitimosi lavina prasidėjo 1999 m. pavasarį, kai beveik pustrečių metų aštuntajai Vyriausybei vadovavęs G. Vagnorius dėl Rusijos finansų krizės Lietuvai patyrus nuostolių 1999 m. gegužės 3 d. atsistatydino, nes prieš tai Respublikos Prezidentas pareiškė politinį nepasitikėjimą Ministru Pirmininku ir paragino Seimą apsispręsti dėl jo kandidatūros. 1999 m. gegužės 12 d. Respublikos Prezidentas Seimui teikė R. Pakso kandidatūrą vadovauti devintajai Vyriausybei. Jai Seimas pritarė gegužės 18 d. 1999 m. spalio 27 d. R. Paksas kartu su visa Vyriausybe staiga atsistatydino atsisakęs pasirašyti sutartį su JAV bendrove „*Williams International*“. Po poros dienų Seimui buvo teikiama svarstyti jau Ministro Pirmininko A. Kubiliaus kandidatūra. Dešimtajai Vyriausybei jis vadovavo metus – 1999 m. spalio 29 d. A. Kubilius buvo paskirtas Ministru Pirmininku, o 2000 m. spalio 19 d. įgaliojimus grąžino Respublikos Prezidentui.

Po 2000 m. spalio 8 d. įvykusių rinkimų į Seimą spalio 23 d. Respublikos Prezidentas vėl pateikė Seimui R. Pakso kandidatūrą vadovauti jau koalicinei vienuoliktajai Vyriausybei. Pritarus šiai kandidatūrai Respublikos Prezidentas 2000 m. spalio 30 d. dekretu Nr. 1062[244], atsižvelgdamas į Ministro Pirmininko R. Pakso teikimą, patvirtino vienuoliktosios Vyriausybės sudėtį, o Seimas 2000 m. lapkričio 9 d. nutarimu Nr. IX–20 pritarė minėtos Vyriausybės 2000–2004 m. programai[245]. Deja, ir ši Mi-

[242] Lietuvos Respublikos Prezidento 1993 m. kovo 10 d. dekretas Nr. 11 „Dėl A. Šleževičiaus paskyrimo Ministru Pirmininku“ // Valstybės žinios. 1993 m. kovo 31 d. Nr. 9. Publikacijos Nr. 210.

[243] Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. kovo 19 d. nutarimas Nr. I–1242 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ // Valstybės žinios. 1996 m. kovo 22 d. Nr. 27. Publikacijos Nr. 655.

[244] Lietuvos Respublikos Prezidento 2000 m. spalio 30 d. dekretas Nr. 1062 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudėties“ // Valstybės žinios. 2000 m. lapkričio 3 d. Nr. 94. Publikacijos Nr. 2934.

[245] Lietuvos Respublikos Seimo 2000 m. lapkričio 9 d. nutarimas Nr. IX–20 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000–2004 metų programos“ // Valstybės žinios. 2000 m. lapkričio 15 d. Nr. 98. Publikacijos Nr. 3081.

nistro Pirmininko R. Pakso vadovaujama Vyriausybė dirbo neilgai. Iširus valdančiajai daugumai jau 2001 m. liepos 12 d. buvo suformuota dvyliktoji, A. M. Brazausko vadovaujama, Vyriausybė, kuri funkcionavo ilgiausiai iš visų po nepriklausomybės veikusių vyriausybių, t. y. iš viso 41 mėnesį (6 mėnesiais ilgiau už iki tol dirbusią šeštąją A. Šleževičiaus vadovaujamą Vyriausybę).

Respublikos Prezidentas 2004 m. gruodžio 13 d. dekretu Nr. 163 sudarė tryliktąją Vyriausybę[246], kurios programai Seimas pritarė 2004 m. gruodžio 14 d. Tai trečioji koalicinė Vyriausybė nepriklausomos Lietuvos istorijoje (koalicinės buvo vienuoliktoji ir dvyliktoji Vyriausybės). Ankstesnės koalicinės Vyriausybės iš esmės buvo sudarytos iš dviejų Seime daugumą turinčių politinių partijų atstovų, o tryliktoji Vyriausybė sudaryta iš keturių panašios pakraipos politinių partijų atstovų (Socialdemokratų, Darbo, Naujosios Sąjungos bei Valstiečių ir naujosios demokratijos partijų koalicija). Ši Vyriausybė pasižymėjo tuo, kad ją formuojant dalyvavo ne tik daugumą (Darbo bei Socialdemokratų ir Naujosios Sąjungos), bet ir mažumą Seime turinčios politinės partijos (Valstiečių ir naujosios demokratijos).

Pastarajai koalicijai nebuvo lemta ilgai gyvuoti. Seimas 2006 m. balandžio 11 d. Seimo narių grupės siūlymu nutarė atleisti iš Seimo Pirmininko pareigų A. Paulauską[247]. Atleidus minėtą Seimo pirmininką iš pareigų Naujoji Sąjunga iš koalicijos pasitraukė ir ji iširo. Tačiau jau kitą dieną, t. y. 2006 m. balandžio 19 d., posėdžiavo trijų kitų valdančiosios koalicijos partijų – Darbo, Socialdemokratų bei Valstiečių liaudininkų – vadovai. Jie pasirašė naują koalicijos susitarimą ir nutarė tęsti bendradarbiavimą Seime bei Vyriausybėje be Naujosios Sąjungos kaip koalicijos partnerės. Reikia pabrėžti, kad minėti pasikeitimai (koalicijos partnerių skaičiaus sumažėjimas) jokios įtakos (pasekmių) Vyriausybės funkcionavimui neturėjo, nes Naujoji Sąjunga Vyriausybėje turėjo tik du savo atstovus – socialinės apsaugos ir darbo bei užsienio reikalų ministrus.

[246] Lietuvos Respublikos Prezidento 2004 m. gruodžio 13 d. dekretas Nr. 163 „Dėl Respublikos Prezidento 2004 m. gruodžio 9 d. dekreto Nr. 161 „Dėl Respublikos Prezidento 2004 m. gruodžio 7 d. dekreto Nr. 159 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudėties“ pakeitimo“ pakeitimo ir papildymo“ // Valstybės žinios. 2004 m. gruodžio 14 d. Nr. 179. Publikacijos Nr. 6624.

[247] Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. balandžio 11 d. nutarimas Nr. X–553 „Dėl Artūro Paulausko atleidimo iš Seimo Pirmininko pareigų“ // Valstybės žinios. 2006 m. balandžio 13 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 1466.

Pagal Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 4 dalį, tik kai pasikeičia daugiau nei pusė ministrų, Vyriausybė grąžina ir turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus. Sumažėjus valdančiosios koalicijos atstovų skaičiui Seime problemiška galėjo būti įgyvendinti tik kai kurias Vyriausybės programos nuostatas ir jos įgyvendinimo priemones.

Respublikos Prezidentas 2006 m. gegužės 29 d. per žiniasklaidos priemones pareiškė, kad jo pasitikėjimo neteko du Darbo partijos deleguoti ministrai – kultūros ir sveikatos apsaugos. Reaguodamas į šį pareiškimą minėtos partijos prezidiumas 2006 m. gegužės 31 d. iš Vyriausybės nutarė atšaukti kartu su nepasitikėjimą praradusiais dviem ministrais kitus deleguotus tris – teisingumo, ūkio ir vidaus reikalų – ministrus. Pasitraukus iš Vyriausybės šiems ministrams, visa tryliktoji Vyriausybė, dirbusi nuo 2004 m. gruodžio 14 d., 2006 m. gegužės 31 d. posėdyje nutarė atsistatydinti. Apie Vyriausybės atsistatydinimą Ministras Pirmininkas Respublikos Prezidentą informavo kitą dieną, t. y. 2006 m. birželio 1 d. Jis priėmė atsistatydinimą ir dekretu pavedė atsistatydinusiai Vyriausybei vykdyti pareigas, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė, paskirdamas Lietuvos Respublikos finansų ministrą laikinuoju Ministru Pirmininku[248].

Formuoti keturioliktąją po nepriklausomybės atkūrimo Vyriausybę Respublikos Prezidentas pavedė laikinajam premjerui ir finansų ministrui Z. Balčyčiui, 2006 m. birželio 15 d. pateikdamas jo kandidatūrą svarstyti Seimui[249]. Tačiau socialdemokratams nepavyko suburti formalios daugumos Seime ir 2006 m. birželio 20 d. vykusio balsavimo metu Seimas jo kandidatūros į Ministrus Pirmininkus nepatvirtimo.

Seimui nepritarus Respublikos Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai, po devynių dienų, t. y. 2006 m. birželio 29 d., Respublikos Prezidentas Seimui pateikė naują pretendento į Ministrus Pirmininkus kandidatūrą[250]. Respublikos Prezidentas pritarė Ministro Pirmininko pateiktoms ministrų kandidatūroms ir 2006 m. liepos 12 d. dekretu pa-

[248] Lietuvos Respublikos Prezidento 2006 m. birželio 1 d. dekretas Nr. 640 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės atsistatydinimo ir pavedimo toliau eiti pareigas“ // Valstybės žinios. 2006 m. birželio 3 d. Nr. 62. Publikacijos Nr. 2266.

[249] Lietuvos Respublikos Prezidento 2006 m. birželio 15 d. dekretas Nr. 657 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko kandidatūros“ // Valstybės žinios. 2006 m. birželio 17 d. Nr. 68. Publikacijos Nr. 2504.

[250] Lietuvos Respublikos Prezidento 2006 m. birželio 29 d. dekretas Nr. 667 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko kandidatūros“ // Valstybės žinios. 2006 m. birželio 30 d. Nr. 73. Publikacijos Nr. 2777.

tvirtino keturioliktosios Vyriausybės sudėtį[251], o 2006 m. liepos 18 d. Seimas aprobavo ir naujai suformuotos Vyriausybės programos nuostatas. Taigi nuo programos patvirtinimo momento keturioliktoji Vyriausybė (dar vadinama pasitikėjimo Vyriausybe, sudaryta iš socialdemokratų, liberalcentristų, pilietininkų ir valstiečių liaudininkų atstovų) pradėjo savo veiklą.

2 lentelė. Vyriausybių kaita ir funkcionavimo laikotarpiai 1990–2006 m.

Eil. Nr.	Ministras Pirmininkas, vadovaveęs Lietuvos Respublikos Vyriausybei	Funkcionavimo laikotarpis	Įgaliojimų vykdymo trukmė
1.	Kazimiera Danutė Prunskienė	1990 03 17–1991 01 08	beveik 10 mėn.
2.	Albertas Šimėnas	1991 01 10–1991 01 13	3 dienas
3.	Gediminas Vagnorius	1991 01 13–1992 07 21	daugiau kaip 18 mėn.
4.	Algirdas Abišala	1992 07 21–1992 12 17	beveik 5 mėn.
5.	Bronislovas Lubys	1992 12 17–1993 03 10	beveik 4 mėn.
6.	Adolfas Šleževičius	1993 03 10–1996 03 19	Beveik 36 mėn.
7.	Laurynas Mindaugas Stankevičius	1996 03 19–1996 12 10	beveik 9 mėn.
8.	Gediminas Vagnorius	1996 12 10–1999 06 10	30 mėn.
9.	Rolandas Paksas	1999 06 10–1999 11 11	beveik 5 mėn.
10.	Andrius Kubilius	1999 11 11–2000 11 09	beveik 12 mėn.
11.	Rolandas Paksas	2000 11 09–2001 07 12	daugiau kaip 8 mėn.
12.	Algirdas Mykolas Brazauskas	2001 07 12–2004 12 14	daugiau kaip 41 mėn.
13.	Algirdas Mykolas Brazauskas	2004 12 14–2006 05 31	daugiau kaip 17 mėn.
14.	Gediminas Kirkilas	2006 07 18–	

4.4. MINISTERIJŲ SISTEMOS REFORMOS

Po nepriklausomybės atkūrimo nustatant naują Vyriausybės modelį reorganizuojamas ir centrinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lyg-

[251] Lietuvos Respublikos Prezidento 2006 m. liepos 12 d. dekretas Nr. 675 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudėties“ // Valstybės žinios. 2006 m. liepos 14 d. Nr. 77. Publikacijos Nr. 2983.

muo. Vyriausybei iki 1990 m. birželio mėn. 1 d. buvo pavesta pertvarkyti iki šiol veikusias ministerijas ir žinybas pagal Vyriausybės įstatymo nustatytą ministerijų ir tarnybų sąrašą bei pavaldumą. Tuo metu funkcionavo 18 ministerijų (Ekonomikos ministerija; Energetikos ministerija; Finansų ministerija; Krašto apsaugos ministerija; Kultūros ir švietimo ministerija; Materialinių išteklių ministerija; Miškų ūkio ministerija; Pramonės ministerija; Prekybos ministerija; Ryšių ministerija; Statybos ir urbanistikos ministerija; Susisiekimo ministerija; Socialinės apsaugos ministerija; Sveikatos apsaugos ministerija; Teisingumo ministerija; Užsienio reikalų ministerija; Vidaus reikalų ministerija; Žemės ūkio ministerija). Visoms veikiančioms vykdomosios valdžios struktūroms, taip pat ir ministerijoms buvo pavesta vykdyti savo funkcijas tol, kol bus atlikti nustatyti pertvarkymai. Per vienuolika dienų po šio įstatymo priėmimo paskiriami nauji ministrai, išskyrus krašto apsaugos ministrą, ir pirmoji nepriklausomos Lietuvos Respublikos Vyriausybė (po 1940 m.) pradeda savo veiklą.

Pirmieji naujai sukurtos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkymai pagal valdžių padalijimo principą pradėti iškart, atkūrus nepriklausomybę. 1990 m. balandžio 3 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą Nr. I–108 „Dėl pakeitimų Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme“[252]. Iš ministerijų sąrašo buvo išbraukta Krašto apsaugos ministerija. Tuo pačiu įstatymu Vyriausybei buvo pavesta įsteigti Krašto apsaugos departamentą prie Vyriausybės ir paskirti jo direktorių. Taigi ministerijų sumažėjo iki 17.

1991 m. vasario 28 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba panaikino Lietuvos Respublikos pramonės ministeriją[253] ir nustatė, kad pramonės įmonių steigėjo funkcijas vykdo Lietuvos Respublikos ekonomikos ministerija, o jų materialinio ir kito aprūpinimo funkcijas – Lietuvos Respublikos materialinių išteklių ministerija. Atitinkamai pakoreguotas ir Vyriausybės įstatymo 25 straipsnis – iš ministerijų sąrašo išbraukta Lietuvos Respublikos pramonės ministerija.

Reikia pasakyti, kad didesnės reformos ministerijų sistemoje atliktos 1991 m. rudenį. 1991 m. spalio 3 d. Aukščiausioji Taryba nutarė įsteigti

[252] Lietuvos aidas. 1990 m. balandžio 6 d. Nr. 16; Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990 m. balandžio 20 d. Nr. 11. Publikacijos Nr. 347.

[253] Lietuvos aidas. 1991 m. kovo 5 d. Nr. 45. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991 m. kovo 20 d. Nr. 8. Publikacijos Nr. 223.

Krašto apsaugos, Ryšių ir informatikos, Tarptautinių ekonominių santykių bei panaikinti Prekybos ir Ryšių ministerijas[254]. Tačiau faktiškai buvo įsteigta tik viena nauja ministerija – Tarptautinių ekonominių santykių ministerija. Kiti pertvarkymai daugiau susiję su ministerijų arba tam tikrų institucijų pavadinimų pakeitimu, nežymiai išplečiant joms priskirtas vykdyti funkcijas. Panaikintos Prekybos ministerijos funkcijos perduotos vykdyti Materialinių išteklių ministerijai, kuri pavadinta Prekybos ir Materialinių išteklių ministerija. Dėl informacinės infrastruktūros kūrimo papildytos Ryšių ministerijos funkcijos ir jos pavadinimas pakeistas į Ryšių ir informatikos ministerijos. Naujai įsteigta Krašto apsaugos ministerija perėmė iki šiol funkcionavusio Krašto apsaugos departamento funkcijas ir materialinę-techninę bazę. Atlikus nustatytus pertvarkymus ministerijų išliko tiek pat – 17.

Įsteigta Prekybos ir materialinių išteklių ministerija veikė palyginti neilgai. 1992 m. liepos 30 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą Nr. I–2814 „Dėl Lietuvos Respublikos prekybos ir materialinių išteklių ministerijos pertvarkymo į Lietuvos Respublikos pramonės ir prekybos ministeriją“[255]. Šiuo atveju faktiškai buvo pakeistas tik ministerijos pavadinimas, nes jos vykdomos funkcijos išliko tos pačios. Po šio pertvarkymo ministerijų skaičius taip pat nepakito.

1993 m. sausio 5 d. Seimas, atsižvelgdamas į Vyriausybės siūlymą, panaikino Lietuvos Respublikos tarptautinių ekonominių santykių ministeriją. Ministerijų skaičius sumažėjo iki 16.

Priėmus Konstituciją buvo parengta ir 1994 m. gegužės 19 d. priimta nauja Vyriausybės įstatymo redakcija. Svarbiausi pertvarkymai numatomi atlikti centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu. 1994 m. gegužės 31 d. įstatymu Nr. I–486 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo įgyvendinimo“ Vyriausybei iki 1994 m. liepos 1 d. buvo pasiūlyta pertvarkyti veikusias ministerijas ir Vyriausybės įstaigas pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo nuostatas[256].

Pagal šį įstatymą buvo numatyta įsteigti dvi naujas ministerijas – panaikinti Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos departamentą ir jo pagrindu įsteigti Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos ministeriją, taip pat įsteigti Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reika-

[254] Valstybės žinios. 1991 m. spalio 20 d. Publikacijos Nr. 792.

[255] Valstybės žinios. 1992 m. rugpjūčio 31 d. Nr. 24. Publikacijos Nr. 700.

[256] Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 773.

lų ministeriją bei pertvarkyti Lietuvos Respublikos kultūros ir švietimo ministeriją į Lietuvos Respublikos kultūros ministeriją ir Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministeriją, o Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ministeriją – į Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministeriją. Įvykdžius reformą centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu funkcionavo daugiausiai ministerijų per visus nepriklausomybės metus – 19.

Svarbūs pertvarkymai centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu sietini su 1996 m. gruodžio 6 d. priimtu Lietuvos Respublikos Europos reikalų ministerijos, Ūkio ministerijos, Žemės ir miškų ūkio ministerijos įsteigimo, Ekonomikos ministerijos, Energetikos ministerijos, Miškų ūkio ministerijos, Pramonės ir prekybos ministerijos, Žemės ūkio ministerijos panaikinimo ir Vyriausybės įstatymo 27 straipsnio pakeitimo įstatymu[257]. Įsteigtai Ūkio ministerijai pavedamos vykdyti tos funkcijos, kurias anksčiau įgyvendino panaikintos Ekonomikos, Energetikos bei Pramonės ir prekybos ministerijos. Žemės ūkio ministerijai perduotos vykdyti Miškų ūkio ministerijos funkcijos ir atitinkamai pakeistas pavadinimas į Žemės ir miškų ūkio ministeriją. Dėl vykstančių integravimosi į Europos Sąjungą procesų buvo įsteigta Europos reikalų ministerija.

1997 m. rudenį Vyriausybė vėl ėmėsi pertvarkyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Įvykius paspartino naujai išrinktas Respublikos Prezidentas. Jis nuolat ragino vengti nereikalingo funkcijų dubliavimo. Galiausiai buvo nuspręsta įvykdyti Vyriausybės struktūros reformą sumažinant ministerijų skaičių nuo septyniolikos iki dvylikos. Ji turėjo būti atliekama dviem etapais. Pirmajame etape ministerijų planuota sumažinti trimis, o antrajame – dar dviem.

Numatyta Vyriausybės struktūros reforma užtruko iki 1998 m. pavasario. Ji pradėta įgyvendinti reorganizuojant Žemės ir miškų ūkio bei Aplinkos apsaugos ministerijas. Vyriausybė, siekdama kuo geriau valdyti šalies gamtos išteklius, 1998 m. kovo 30 d. priėmė nutarimą Nr. 366 „Dėl kai kurių Žemės ir miškų ūkio ministerijos funkcijų perdavimo Aplinkos apsaugos ministerijai ir Miškų ir saugomų teritorijų departamento prie Aplinkos apsaugos ministerijos įsteigimo“[258], kuriuo Aplinkos apsaugos ministerijai perduodamas miškų valstybinio valdymo koordinavimas,

[257] Valstybės žinios. 1996 m. gruodžio 18 d. Nr. 122. Publikacijos Nr. 2864.

[258] Valstybės žinios. 1998 m. balandžio 15 d. Nr. 35. Publikacijos Nr. 939.

steigiamas Miškų ir saugomų teritorijų departamentas prie Aplinkos apsaugos ministerijos (reorganizuojant Žemės ir miškų ūkio ministerijos Miškų ūkio departamentą ir Generalinę miškų urėdiją prie Žemės ir miškų ūkio ministerijos), reorganizuojama Valstybinė miškų inspekcija prie Žemės ir miškų ūkio ministerijos (prijungiant prie Valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos prie Aplinkos apsaugos ministerijos). Atitinkamai patikslinti ir šių ministerijų pavadinimai – Žemės ūkio ministerija ir Aplinkos ministerija.

Vykdant reformą ypač daug diskusijų kilo dėl Europos reikalų ministerijos likimo. 1998 m. balandžio 28 d. Seimas priėmė „Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymą“, kuriuo po kelis mėnesius trukusių dvejonių galiausiai panaikino Europos reikalų ministeriją ir pasiūlė prie Vyriausybės įsteigti instituciją, atsakingą už Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą klausimų sprendimą[259]. Kartu Seimas panaikino Statybos ir urbanistikos bei Ryšių ir informatikos ministerijas. Statybos ir urbanistikos ministerijos funkcijos išskaidytos Aplinkos, Finansų, Kultūros, Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijoms, o Ryšių ir informatikos ministerija padalinta į dvi dalis: ryšių sektorius teko Susisiekimo ministerijai, o informatikos – Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijai. Taigi Vyriausybėje liko 14 ministerijų iš anksčiau buvusių 17.

Paskutinį kartą reforma ministerijų lygmeniu buvo vykdoma 2000 m. rudenį. Siekiant veiksmingiau naudoti valstybės vidaus reikalams tvarkyti skiriamas lėšas bei optimizuoti ir modernizuoti valstybės vidaus reikalų valdymo sistemos struktūrą ir funkcijas 2000 m. spalio 17 d. buvo priimtas „Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos panaikinimo ir Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo įstatymas“[260]. Vyriausybei iki 2000 m. lapkričio 15 d. pasiūlyta patvirtinti panaikinamos Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos funkcijų, teisių, pareigų ir turto perdavimo reorganizuotai Vidaus reikalų ministerijai ir kitoms valstybės institucijoms tvarką. Pagal Vyriausybės 2000 m. lapkričio 8 d. nutarimu Nr. 1388 patvirtintą planą dauguma Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos reguliavimo sričiai priskirtų funkcijų (valstybės tarnybos organizavimo, viešojo administravimo, regioninės ir vietos savivaldos plėtros, informatikos bei tarp-

[259] Valstybės žinios. 1998 m. gegužės 1 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 1132.

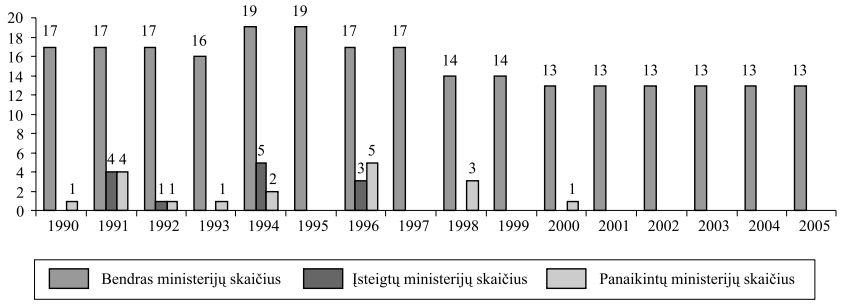
[260] Valstybės žinios. 2000 m. spalio 25 d. Nr. 89. Publikacijos Nr. 2754.

tautinių ryšių ir Europos integracijos srityse) perduodamos vykdyti reorganizuotai Vidaus reikalų ministerijai. Kai kurios funkcijos pavestos vykdyti ir kitoms valstybės institucijoms: Aplinkos ministerijai – butų ir komunalinio ūkio paslaugų valstybinio reguliavimo, Lietuvos standartizacijos departamento, Valstybinės metrologijos tarnybos ir Nacionalinio akreditacijos biuro steigėjo, valstybės ir savivaldybių turto efektyvaus naudojimo politikos vykdymo; Teisingumo ministerijai – dalyvavimo organizuojant asmens duomenų teisinę apsaugą bei Lietuvos metrologijos inspekcijos steigėjo; Ūkio ministerijai – turizmo valstybinio reguliavimo. Įvykdžius reformą ministerijų sumažėjo iki 13.

Kaip matyti iš 2 lentelės bei 1 paveikslo, daugiausia ministerijų funkcionavo 1994 ir 1995 m. – 19. Net penkerius metus (1990–1992 ir 1996–1997) ministerijų buvo tiek pat – 17. Per vienuolika nepriklausomybės metų ministerijų lygmeniu atliktos aštuonios reformos (įsteigta 13, panaikinta 18 ministerijų), neskaitant tų, kurios susijusios su ministerijų vadovų pasikeitimais ir vidinės organizacinės struktūros pertvarkymais. Iki 1995 m. reforma buvo vykdoma kasmet. Dėl to ministerijų padaugėjo nuo 17 iki 19. Nuo 1995 m. reforma atliekama kas antri metai ir pastebima ministerijų mažėjimo tendencija – nuo 19 iki 13. Tvirtos politikos dėl ministerijų skaičiaus ir paskirties nebuvimą patvirtina dažnos jų sistemos reformos. Dėl to vienos vykdomosios valdžios institucijos organizacinė teisinė forma keičiama kita (pvz., ministerijos pertvarkomos į Vyriausybės įstaigas ir atvirkščiai). Pokyčius, įvykusius ministerijų lygmeniu, labai akivaizdžiai parodo 1 paveikslas.

2 lentelė. Ministerijų skaičiaus dinamika 1990–2007 m.

Metai	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001–2007
Bendras ministerijų skaičius	17	17	17	16	19	19	17	17	14	14	13	13
Įsteigtų ministerijų skaičius		4	1		5	3						
Panaikintų ministerijų skaičius	1	4	1	1	2		5		3		1	



1 pav. Ministerijų skaičiaus dinamika 1990–2005 m.

4.5. KITI CENTRINIŲ IR TERITORINIŲ VYKDOMOSIOS VALDŽIOS STRUKTŪRŲ PERTVARKYMAI

Kartu reformuojama ir kita centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens sudedamoji dalis – Vyriausybės įstaigos. Atkūrus nepriklausomybę (1990 m. kovo 22 d. Vyriausybės įstatymo 22 straipsnis) valstybinius komitetus pakeitė valstybinės tarnybos ir inspekcijos, o 1992 m. spalio 25 d. priimtoje Konstitucijoje jos įvardijamos kaip Vyriausybės įstaigos.

Anksčiau minėtas 1994 m. gegužės 19 d. priimtas Vyriausybės įstatymas nustatė, jog Vyriausybės įstaigas sudaro Vyriausybei pavaldūs departamentai, tarnybos ir inspekcijos. 1998 m. balandžio 28 d. Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymas nustatė teisę steigti įvairių rūšių Vyriausybės įstaigas, t. y. įtvirtino, kad Vyriausybės įstaigoms priskiriami departamentai, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančios tarnybos, inspekcijos, agentūros ir kitos įstaigos. Be to, pagal abu anksčiau minėtus įstatymus prie ministerijų taip pat gali būti steigiamos įstaigos – departamentai, tarnybos ir inspekcijos. Vadinasi, centrinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo buvo papildytas dar viena panašia rūšių aspektu į Vyriausybės įstaigas institucijų grupe, kuri sukėlė tik dar daugiau neaiškumų ir painiavos anksčiau minėto lygmens struktūroje.

Be ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu šiandien funkcionuoja Vyriausybės komitetai ir komisijos. Vyriausybės komitetai pradėti sudaryti nuo 1999 m., kai 1998 m. balandžio 28 d. priėmus Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymą buvo nustatytas jų steigimo juridinis pagrin-

das, nors Vyriausybė dar 1997 m. balandžio 16 d. nutarimu Nr. 371 „Dėl specializuotų Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų steigimo“[261] buvo įsteigusi Teisės ir teisėsaugos, Užsienio politikos, Finansų ir Ekonomikos komitetus, kad ir neturėdama tam teisinio pagrindo. Jie paprastai vykdo patariamąsias arba koordinavimo funkcijas.

Pirmą kartą Vyriausybės komisijos paminėtos 1994 m. gegužės 19 d. Vyriausybės įstatyme ir Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 patvirtintame Vyriausybės darbo reglamente. Iki 1999 m. pradžios jos buvo sudaromos paprastai organizaciniams klausimams spręsti ir įstatymų projektams rengti. Kadangi jų sudarymo tvarką nustato minėtas Vyriausybės darbo reglamentas, Vyriausybės 1999 m. spalio 27 d. nutarimu Nr. 1188 patvirtintoje naujoje jo redakcijoje keitėsi ir jų veiklos pobūdis, nes nuo 1999 m. Vyriausybės komisijos iš esmės steigiamos tik koordinavimo funkcijoms įgyvendinti, nors pasitaiko atvejų, kai komisijos įgyvendina ir vykdomosios valdžios institucijoms būdingas funkcijas.

Dėl daugybės centriniame vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu funkcionuojančių kitų institucijų neįmanoma paminėti visų įvykdytų reformų ir reorganizacijų. Dalis reformų susijusios su naikinamomis arba reorganizuojamomis ministerijomis, dėl to keičiamas jų pavadinimas, pavaldumas arba įsteigiama nauja Vyriausybės įstaiga ar įstaiga prie ministerijos. Vykdant valdymo reformas kai kurių ministerijų departamentai, kaip vidinės organizacinės struktūros (ministerijos administracijos padaliniai), buvo pertvarkyti į įstaigas prie ministerijų ir kitas biudžetines įstaigas. Čia ypač pasižymėjo Vidaus reikalų ministerija – buvo įsteigtas Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos.

Įgyvendindamas jau minėtą Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalyje reglamentuojamą nuostatą 1994 m. gruodžio 15 d. Seimas priėmė „Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymą“ (toliau – Apskrities valdymo įstatymas), kuriuo netiesiogiai įsteigė trečią vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį – apskrities valdytojo (vėliau viršininko) instituciją.

Apskričių steigimas tikslingumo požiūriu sukėlė daug ginčų visuomenėje ir tarp specialistų. Jas kuriant siekta dekoncentruoti valdymą, priartinti valdymą prie vietos sąlygų, sumažinti valdymo išlaidas. Valdymas iš tiesų buvo iš dalies dekoncentruotas, tačiau abejotina, ar pagerėjo val-

[261] Valstybės žinios. 1997 m. balandžio 23 d. Nr. 34. Publikacijos Nr. 852.

dymo kokybė. Atrodo, viskas aišku ir suprantama, kai gremėzdiškas valdymo modelis transformuojamas į paprastesnį ir tobulesnį, o ne atvirkščiai. Įsteigtos naujos vykdomosios valdžios sistemos lygmens institucijos kuriamos mažinant ministerijų ir savivaldybių funkcijas. Pirmajame etape dalį savo funkcijų apskritims turėjo atiduoti savivaldybės, o vėliau (antrajame etape) ir ministerijos. Ypač sunkiai vyko derybos dėl Apskrities valdymo įstatymu nustatytų ministerijų funkcijų perdavimo apskritims. Ūkio valdymas ir konkrečių programų vykdymas laipsniškai turėjo būti perduotas apskritims, o ministerijos privalėjo rūpintis priskirtos valdymo srities politikos vykdymo ir strategijos įgyvendinimo, jai pavaldžių įstaigų veiklos koordinavimo, metodinio vadovavimo ir kontrolės funkcijomis. Apskrities reformą prognozuota baigti iki 1998 m. sausio 1 d. Šiandien vis dėlto tenka konstatuoti, kad apskričių steigimo pradžioje numatyti tikslai nėra pasiekti, nes ne visos ministerijos joms perdavė planuotas funkcijas (pvz., Aplinkos ministerija). Iš karto po apskričių įsteigimo Vyriausybė, 1995 m. spalio 23 d. priimdama nutarimą Nr. 1378 „Dėl Lietuvos Respublikos ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų funkcijų perdavimo apskričių valdytojams programos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“[262], bandė reglamentuoti funkcijų perdavimą, tačiau Seimas taip šios programos ir nepatvirtino. Šią problemą vėliau bandė išspręsti dvyliktoji Vyriausybė, šio klausimo sprendimą numatydama savo 2001–2004 m. programoje ir jos įgyvendinimo priemonėse bei 2003 m. birželio 25 d. nutarimu patvirtindama Kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepciją ir jos pirmojo etapo įgyvendinimo priemones, o tryliktoji Vyriausybė 2004–2008 m. programoje numatė daugumą apskričių viršininkų kompetencijai priskirtų įgyvendinti funkcijų (žemės ūkio, žemėtvarkos, socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos, kultūros ir kt.) perduoti savivaldybėms.

Apibendrinant galima teigti, jog 1990–2007 m. ypač didėjo Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų ir komisijų bei įstaigų prie ministerijų skaičius. Pastaraisiais metais (nuo 1998 m.) sparčiausiai daugėjo kvazivaldymo struktūrų (Vyriausybės komitetų ir komisijų). Laipsniškai daugėjo įstaigų prie ministerijų ir Vyriausybės įstaigų. Nuo įsteigimo momento išliko nepakitęs tik apskričių viršininkų institucijų skaičius, nors jų įgyvendinamų funkcijų skaičius nuolat kito.

[262] Valstybės žinios. 1995 m. spalio 23 d. Nr. 89. Publikacijos Nr. 1999.

4.6. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS TOBULINIMO GAIRĖS

Pastaraisiais metais ypač daug dėmesio skiriama vykdomosios valdžios institucijų sistemai tobulinti. Regioninės politikos formavimas ir įgyvendinimas, rinkos santykių bei socialinė-ekonominė šalies raida reikalauja naujų valdymo formų ir veiksmingų sprendimų priėmimo bei įgyvendinimo būdų, todėl visos Vyriausybės bando pertvarkyti ir vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Tiesa, reikia pasakyti, jog tiesiogiai šios valstybės valdžios rūšies sistemos tobulinimas nėra numatytas jokiuose dokumentuose. Visuose teisės aktuose, susijusiuose su atitinkamais pertvarkymais, kalbama apie reformas valstybės valdymo arba viešojo administravimo srityse. Kadangi valstybės valdymo ir viešojo administravimo sistemų institucinės struktūros pagrindą sudaro vykdomosios valdžios institucijos, tai planuojami arba vykdomi pertvarkymai minėtose srityse visada paprastai daugiausia susiję šios valstybės valdžios rūšies institucijomis.

Iki 1999 m. valstybės valdymo institucijų sistemoje reformos paprastai buvo susijusios su atskirų valstybės valdymo, taip pat ir vykdomosios valdžios institucijų pertvarkymais (likvidavimu arba reorganizavimu), kuriuos lemdavo tam tikros Vyriausybės programos nuostatos bei Respublikos Prezidento pasikeitimas. Kompleksiškai šis klausimas pradėtas formaliai spręsti 1999 m. pabaigoje, o faktiškai – 2000 m. Tokio pobūdžio reformų pradininkė buvo 1999 m. pabaigoje sudaryta dešimtoji Vyriausybė, kuri ne tik garsiai prabilo apie reformas valstybės valdymo srityje per visuomenės informavimo priemones, bet ir ėmėsi pertvarkyti ne pavienes institucijas, o atitinkamas valdymo sritis ir šakas. Todėl toliau aptarsime valstybės valdymo arba viešojo administravimo sistemose 1999–2007 m. įvykdytas ir numatomas įvykdyti svarbiausias reformas, kurios tam tikru laipsniu susijusios ir su vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkymais.

Kaip jau buvo minėta, dešimtoji Vyriausybė, siekdama spartinti šalies valdymo sistemos struktūrinę reformą bei didinti valdymo efektyvumą ir ekonomiškumą, 1999 m. gruodžio 3 d. priėmė nutarimą Nr. 1361 „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos“[263]. Juo iš valstybės institucijų atstovų (Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos, Finansų ministerijos, Ūkio ministerijos, Europos komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Ministro Pirmininko aparato ir

[263] Valstybės žinios. 1999 gruodžio 8 d. Nr. 104. Publikacijos Nr. 3006.

Vyriausybės kanceliarijos), remiantis JAV komisijų pavyzdžiu, sukuriama komisija siūlymams dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos rengti (žinoma kaip Saulėlydžio komisija). Pagrindinis jos uždavinys – teikti Vyriausybei siūlymus dėl valstybės valdymo sistemos struktūrinės reformos, jos krypčių ir terminų, finansinių ir materialinių išteklių taupymo, racionalesnio jų naudojimo ir valstybės institucijų veiklos funkcijų pagrindimo.

Kaip rodo atlikta analizė, centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu funkcionavo nemažai Vyriausybei ir ministerijoms pavaldžių institucijų, todėl išskirtinis dėmesys turėjo būti kreipiamas į tas ministerijas, kuriose pavaldžių institucijų daugiausia. Todėl tęsdama dešimtosios A. Kubiliaus vadovaujamos Vyriausybės pradėtas reformas valstybės valdymo srityje, naujai suformuota vienuoliktoji Vyriausybė 2001 m. balandžio 4 d. nutarimu Nr. 364 „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnio tobulinimo“[264] sudarė nuolatinę Saulėlydžio komisiją valstybės valdymo sistemos tobulinimo klausimams nagrinėti, pripažindama netekusiu galios anksčiau minėtą Vyriausybės 1999 m. gruodžio 3 d. nutarimą Nr. 1361 „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos“, kuriuo įpareigojo ministrus, Vyriausybės įstaigų vadovus ir apskričių viršininkus iki 2001 m. balandžio 18 d. pagal kompetenciją sudaryti visose valstybės įstaigose ir institucijose, Vyriausybės įstaigose ir apskrities viršininko administracijose atitinkamos pavestos srities valstybės valdymo tobulinimo grupes, iki 2001 m. gegužės 7 d. patvirtinti jų veiklos planus ir iki 2001 m. gegužės 15 d. pateikti komisijai pasiūlymus dėl atitinkamos pavestos srities valstybės valdymo tobulinimo: tolesnio atitinkamų valstybės įstaigų ir institucijų veiklos ar tam tikrų funkcijų vykdymo tikslingumo, šių funkcijų atsisakymo arba perdavimo kitiems subjektams, prireikus kai kurių valstybės įstaigų ir institucijų likvidavimo arba reorganizavimo, taip pat administracinių procedūrų supaprastinimo. Be valstybės institucijų atstovų, į šios komisijos sudėtį (ankstesnę sudarė vien tik valstybės institucijų atstovai) jau buvo įtraukta ir po vieną Lietuvos laisvosios rinkos instituto bei konsultacinės firmos „*Arthur Anderson*“ atstovą.

Nors pagal komisijos sudarytą veiklos planą atliktos kelios reformos (rinkos priežiūros institucijų reforma ir kt.), tačiau galima teigti, jog komisijos veikla nebuvo pakankamai efektyvi dėl keleto priežasčių. Pirma, komisija buvo sudaryta iš valstybės tarnautojų, kurie šioje komisijoje dirbo visuomeniniais pagrindais ir turėjo daugybę kitų reikalų, susijusių su jų

[264] Valstybės žinios. 2001 m. balandžio 6 d. Nr. 30. Publikacijos Nr. 975.

tiesioginių pareigų vykdymu. Antra, reforma vykdoma pačių reformuojamų institucijų iniciatyva, sudarant jose valstybės valdymo tobulinimo grupes, kurios teikia siūlymus dėl reformų. Šiuo atveju ne visiškai įvertintas tas veiksnys, kad valstybės institucijos priešinsis naujovėms ir nebus suinteresuotos „susinaikinti“, todėl manytina, kad komisija nuėjo lengviausiu keliu, pasirinkdama ne tą veiklos modelį. Trečia, kaip matyti iš abiejų komisijų sudėčių, tarp jų narių nebuvo nė vienos mokslo institucijos atstovo, išmanančio teorinius valdymo ar viešojo sektoriaus vadybos pagrindus.

Vertinant vykdomosios valdžios institucijų sistemos reformas atkreiptinas dėmesys į vienuoliktosios Vyriausybės programą, kuri, deja, nebuvo įgyvendinta. 2001 m. vasario 9 d. priėmė nutarimą Nr. 149 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“[265], kuriame 2002 m. per I–II ketvirčius siūloma Vyriausybės struktūros pertvarkymo projekte numatyti tikslų ir funkcijų paskirstymą, taip pat pereinamojo laikotarpio pradžioje palikti 13 ministerijų, o vėliau jų skaičių sumažinti iki 12 bei palikti galimybę toliau mažinti ministerijų skaičių, taip pat tobulinti ministerijoms pavaldžių institucijų valdymo organizavimą, aiškiai apibrėžti valdymo lygmenis, minėtų institucijų teisinį statusą ir vietą valdymo sistemoje.

Įgyvendindama savo programą ši Vyriausybė 2001 m. pradėjo mažiausiai nuo įsteigimo reformuotą trečiojo vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens – apskričių valdymo reformą. Dar prieš steigiant apskritis (1994 m.) buvo suabejota jų reikalingumu ir manoma, kad iš tokios pseudoreformos nieko gero neišeis. Kaip teigė Gotfridas Ektis, „dabar ir apskričių steigimo šalininkai, ir „apskritizavimo“ koncepcijos rengėjai pripažįsta, kad grįžimas prie ikikarinio Lietuvos administracinio teritorinio suskirstymo – anachronistinis ir, be to, valstybei brangiai atsieinantis žingsnis“[266].

Vienuoliktosios Vyriausybės 2000–2004 m. programos įgyvendinimo priemonėse buvo siūloma sumažinti antrojo lygio administracinių teritorinių vienetų skaičių siekiant tvarkyti valstybės reikalus šiuolaikinių demokratinių valstybių pavyzdžiu bei įteisinti penkis antrojo lygio atstovaujamuosius administracinius teritorinius vienetus, atitinkančius Europos Sąjungos regionų politikos reikalavimus. Įgyvendindama šią nuostatą Vy-

[265] Valstybės žinios. 2001 m. vasario 4 d. Nr. 14. Publikacijos Nr. 437.

[266] Ektis G. Apskritys valdžią nuo žmonių tik atitolina // Lietuvos rytas. – Vilnius, 2000. Nr. 275. P. 4.

riausybė 2001 m. balandžio 26 d. priėmė nutarimą Nr. 476 „Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos krypčių ir apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“[267]. Ši reforma perskirstė valstybės valdymo ir savivaldybių institucijų funkcijas. Buvo atsisakyta netikslingų funkcijų. Jos metu dalis 1995 m. iš savivaldybių perimtų funkcijų ir įgaliojimų kartu su finansiniais asignavimais buvo grąžintos savivaldybėms (pvz., savivaldybėms perduotos visos su žemės ūkiu susijusios funkcijos (išskyrus valstybinės žemės pardavimo ir nuomos bei žemėtvarkos) ir leidimų išdavimas statyti, rekonstruoti ir griauti statinius).

Kaip matyti iš pavadinimo, nutarimą sudarė trys dalys: apskričių valdymo reformos koncepcija, apskričių teritorinės reformos kryptys ir apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių planas.

Taigi apskričių reformos koncepcijoje nebuvo numatytos esminės valdymo tobulinimo permainos. Ji pagrįsta funkcijų perskirstymu, nors kai kurių klausimų (švietimo, sveikatos priežiūros) kompetencija išliko išskaidyta ir apskritims, ir savivaldybėms. Didžioji dalis apskričių perduodamų funkcijų atiteko savivaldybėms, keletas – ministerijoms (Kultūros ir Žemės ūkio) bei valstybės įmonei – Valstybės turto fondui. Pats apskrities valdymo modelis išliko nepakitęs, nors, autoriaus nuomone, reikalavo esminės reformos. Taigi koncepcija buvo pagrįsta tik daliniu funkcijų, o ne visos apskrities viršininko institucijos valdymo sistemos pertvarkymu.

Antrojoje dalyje nustatytos trys alternatyvios apskričių reformos kryptys: apskričių sujungimas, apskričių reorganizavimas į regionus ir apskričių reorganizavimas į regionus pagal etnologinius ir lingvistinius kriterijus. Pagal pirmą dalį apskritys sujungiamos nekeičiant esamų savivaldybių ribų. Ekonomiškai silpnesnė apskritis prijungiama prie ekonomiškai stipresnės siekiant paskatinti silpniau išvystytų teritorijų ekonominę plėtrą. Pagal antrą dalį teritorijos administracinis suskirstymas derinamas su šalies regionine struktūra. Ši reformos alternatyva grindžiama regiono plėtrą ir tvarkymą lemiančio teritorinio potencialo bendrumu. Pagal trečiąją dalį ji nukreipta į Lietuvos Respublikos teritorijos administracinį suskirstymą, paremtą regiono etninės kultūros identiteto ir istorijos bendrumu.

Trečiojoje nutarimo dalyje – apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plane – numatyta informuoti visuomenę apie patvirtintas Apskričių teritorinės reformos kryptis, surengti

[267] Valstybės žinios. 2001 m. gegužės 2 d. Nr. 37. Publikacijos Nr. 1250.

apskričių lyginamąją viešosios nuomonės apklausą ir sužinoti viešąją nuomonę apie rengiamą apskričių teritorinę reformą, spausdinti medžiagą ir nuolat teikti informaciją centrinei ir regioninei spaudai, taip pat specialioms radijo ir televizijos laidoms bei visose apskrityse organizuoti seminarus-diskusijas Apskričių teritorinės reformos krypčių klausimais.

2001 m. liepos 5 d. Respublikos Prezidento dekretu Nr. 1412 „Dėl Vyriausybės sudėties“[268] buvo sudaryta nauja Vyriausybė, o 2001 m. liepos 12 d. Seimas nutarimu Nr. IX–455 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudarymo“[269] pritarė jos programai. Kartu su naująja Vyriausybe keitėsi ir valstybės valdymo reformų kryptys. Naujosios Vyriausybės 2001 m. spalio 4 d. nutarime Nr. 1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“[270] 2001 m. IV ketvirtyje numatoma priimti modernesnį Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir jai pavaldžių institucijų struktūros bei veiklos organizavimo modelį, o 2002 m. II ketvirtyje – parengti Vyriausybės įstatymo tobulinimo projektą, kuriame ketinama numatyti centrinės viešojo administravimo sistemos institucinę struktūrą, institucijų veiklos organizavimą ir tarpusavio koordinavimą, užtikrinti veiklos perimamumą ir tęstinumą keičiantis vyriausybėms, ministrų atsakomybę už jiems pavestas valdymo sritis bei parengti vykdomosios valdžios įvairių institucijų sprendimų priėmimo procedūras, atskirti centrinės, regioninės ir vietinės valdžios funkcijas, o per 2002 m. II ketvirtį–2004 m. atlikti kai kurių centrinių valdymo institucijų auditą, optimizuoti (decentralizuoti ir dekoncentruoti) kai kurias centrinio valdymo institucijų vykdomas funkcijas ir parengti atitinkamų teisės aktų projektus.

Kaip matyti, naujosios Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonės valstybės valdymo srityje skiriasi nuo ankstesnės. Jose nieko nekalbama apie ministerijų ir apskričių skaičiaus mažinimą. Labiausiai pabrėžiama centrinės viešojo administravimo sistemos institucinė sandara ir valdymo institucijų vykdomos funkcijos. Be to, naujoji Vyriausybė sustabdė Saulėlydžio komisijos veiklą ir pakoregavo minėtą apskričių valdymo reformos koncepciją pripažindama netekusiu galios ankstesnės Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimo Nr. 476 „Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, Apskričių teritorinės reformos krypčių ir Apskri-

[268] Valstybės žinios. 2001 m. liepos 11 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 2150.

[269] Valstybės žinios. 2001 m. liepos 18 d. Nr. 62. Publikacijos Nr. 2244.

[270] Valstybės žinios. 2001 m. spalio 10 d. Nr. 86. Publikacijos Nr. 2015.

čių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“ 2.3 punktą – apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių planą[271]. Neaišku, kodėl nepripažintas netekusiu galios ir minėto nutarimo 2.2 punktas – apskričių teritorinės reformos kryptys. Jis nėra ir nebus vykdomas, nes Vyriausybės programoje ir jos įgyvendinimo priemonėse nenumatyta sumažinti apskričių skaičių. Taigi iš vienuoliktosios Vyriausybės patvirtinto nutarimo įgyvendinta tik viena dalis – perpaskirstytos funkcijos, antra dalis neįgyvendinta, o trečioji pripažinta netekusia galios. Vadinasi, atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, aiškėja, kad Vyriausybės 2001–2004 m. programa ir jos įgyvendinimo priemonės nebuvo nukreiptos į vykdomosios valdžios, kaip savarankiškos valdžios rūšies, paskirties, jos institucijų sistemos ir struktūros pertvarkymą.

Reikėtų paminėti ir Vyriausybės 2001 m. spalio 15 d. protokolinį sprendimą Nr. 48 „Dėl vykdomo bei numatomo vykdyti įstaigų prie ministerijų likvidavimo, reorganizavimo ar pertvarkymo“[272]. Juo Vyriausybė pasiūlė ministerijoms likviduoti jų įsteigtas viešąsias įstaigas, kurios neteikia paslaugų jų įstatuose nustatytose veiklos srityse arba kurių veiklos terminas yra pasibaigęs, pertvarkyti iš valstybės biudžeto lėšų visiškai arba iš dalies išlaikomus ministerijų mokymo centrus, teikiančius mokamas paslaugas, į viešąsias įstaigas ir iš valstybės biudžeto išlaikomas įstaigas prie ministerijų, vykdančias ūkinę komercinę veiklą, į valstybės įmones ar viešąsias įstaigas. Tuo pačiu sprendimu Vidaus reikalų ministerija įpareigojama rengiamame Vyriausybės įstatymo naujos redakcijos projekte nustatyti ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir kitų įstaigų valdymo sričių nustatymo ir jų steigimo teisinius pagrindus bei rengiamame Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projekte standartizuoti centrinių valstybinio administravimo subjektų vidaus administravimo struktūrą ir aiškiai apibrėžti teisinį jų statusą. Tačiau šiame protokoliniame sprendime įtvirtintos nuostatos dėl tam tikrų priežasčių nebuvo įgyvendintos (pvz., nenustatyta atsakinga institucija, neaišku, kas atliks sprendime nurodytų institucijų veiklos įvertinimą, ar nereikėtų tokius sprendimus įforminti įstatymu arba Vyriausybės nutarimu ir pan.). Šiandien drąsiai galima teigti, kad praėjus šešeriems metams po

[271] Valstybės žinios. 2001 m. rugsėjo 14 d. Nr. 79. Publikacijos Nr. 2760.

[272] Publikacijų nėra.

šio protokolinio sprendimo priėmimo daugumos ministerijų reguliavimo sistemose tebefunkcionuoja ir naujai steigiami, pavyzdžiui, mokymo centrai, kurie jokių valdymo funkcijų neatlieka, tačiau turi biudžetinės įstaigos statusą ir finansuojami iš valstybės biudžeto (pvz., Finansų ministerijos Mokymo centras, Sveikatos apsaugos ministerijos Slaugos darbuotojų tobulinimosi ir specializacijos centras, Trakų visuomenės sveikatos priežiūros ir specialistų tobulinimo centras ir kt.).

Taip pat negalima pamiršti įvykdyto vieno iš svarbiausių vykdomosios valdžios institucijų pertvarkymų. 2002 m. balandžio 16 d. Seimas priėmė „Vyriausybės įstatymo 3, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 40, 41, 44, 45 straipsnių, dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo 31–1, 44–1 straipsniais įstatymą“[273], kuriuo iš dalies keičiama Vyriausybės vidinė organizacinė struktūra ir iš esmės pertvarkoma ministerijų vadovybė. Siekdamas garantuoti didesnį šių institucijų veiklos stabilumą ir objektyvumą skiriant į pareigas minėtame įstatyme nurodytus valstybės tarnautojus, Respublikos Prezidentas jį vetavo ir su pasiūlymais grąžino Seimui tobulinti, tačiau į minėtus pasiūlymus nebuvo atsižvelgta.

Šiuo įstatymu buvo siekiama užtikrinti Vyriausybės ir ministerijų veiklos stabilumą keičiantis vyriausybėms. Tačiau abejotina, ar tai pavyko pasiekti, nes jame galima įžvelgti nemažai teisinio reguliavimo spragų, kurios egzistavo anksčiau ir kurių minėtas įstatymas taip pat nepašalino: neapibrėžti kriterijai, kuriais remiantis nustatomas Ministro Pirmininko ir ministrų politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų bei ministerijų sekretorių skaičius, taip pat nepakankamai užtikrintas įstatyme nurodytų aukščiausių karjeros valstybės tarnautojų priėmimo į valstybės tarnybą objektyvumo principas. Įstatymas iš tikrųjų tik pakeitė kai kurių valstybės tarnautojų pareigybių pavadinimus (pvz., Vyriausybės sekretorius į Vyriausybės kancleris), kitų – hierarchinę padėtį atitinkamų institucijų organizacinėse struktūrose (pvz., atsisakius viceministrų (išskyrus vieną) pareigybių įvedama ministerijų sekretorių pareigybė). Vadinasi, valdymo efektyvumo ir ekonomiškumo požiūriu šis įstatymas jokių naujovių nepasiūlė, atvirkščiai – tik padidino hierarchinius valdymo lygius (ministerijose naujai įvedama valstybės sekretoriaus pareigybė), lėtinančius sprendimų priėmimą ir didinančius ministerijų vadovybės narių skaičių.

Atlikus penkių ministerijų (Finansų ministerijos, Kultūros ministerijos, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Sveikatos apsaugos ministeri-

[273] Valstybės žinios. 2002 m. balandžio 19 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 1527.

jos, Ūkio ministerijos) analizę paaiškėja ir šios reformos efektyvumas bei ekonomiškumas. Iki reformos (2002 m. kovo mėn.) minėtose valdymo institucijose viceministrams, ministerijų sekretoriams ir jų pavaduotojams darbo užmokesčiui buvo skiriama 129 608,3 Lt. Priėmus anksčiau minėtas Vyriausybės įstatymo pataisas viceministrams, ministerijų valstybės sekretoriams ir ministerijų sekretoriams jau išmokama 150 245,1 Lt. Taigi šiems valstybės tarnautojams darbo užmokesčiui atlikus ministerijų vadovybės pertvarkymus papildomai skirta išmokėti 20 636,8 Lt, t. y. vidutiniškai kiekvienoje ministerijoje darbo užmokesčiui skirta 4127,36 Lt daugiau. Atsižvelgiant į tai, kad šiandien ministerijų sistemą sudaro 13 ministerijų, minėta reforma valstybei per metus kainuoja 643 868,16 Lt, nors teikiamo projekto aiškinamajame rašte Seimui buvo teigiama, kad įstatymo įgyvendinimas papildomų finansinių lėšų nepareikalaus. Pateikti skaičiai ne tik aiškiai rodo šios reformos ekonominį efektą, bet taip pat abejotina, ar pagerėjo valdymo efektyvumas, kurio šiandien išmatuoti niekas negali.

2000 m. spalio 10 d. Seimas priėmė Vyriausybės įstatymo 3, 9, 10, 13, 14, 18, 22, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45 straipsnių, ketvirtojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo ir papildymo įstatymą, pagal kurį Vyriausybės ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir kitų valstybės valdymo institucijų veikla organizuojama vadovaujantis Vyriausybės aprobuotais viešai paskelbtais strateginiais veiklos planais, kurie rengiami atsižvelgiant į Vyriausybės ilgalaikį strateginį veiklos planą. 2002 m. balandžio 16 d. priimtose Vyriausybės įstatymo pataisose vietoj Vyriausybės ilgalaikio strateginio plano numatyta rengti Valstybės ilgalaikės raidos strategiją.

Praėjus daugiau nei dvejiems metams nuo šios nuostatos įtvirtinimo Vyriausybės įstatyme, 2002 m. lapkričio 12 d. Seimas galiausiai priėmė nutarimą Nr. IX–1187 „Dėl Valstybės ilgalaikės raidos strategijos“[274]. Daugiau nei trečdalį anksčiau minėtos strategijos sudaro nuostatos, perkeltos iš įvairių kitų ilgalaikių strategijų ir Vyriausybės programos (pvz., Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 m. ilgalaikės strategijos ir pan.). Atskira dalis šioje strategijoje skirta ir valstybės valdymui bei vietos savivaldai. Valstybės valdymą numatoma plėtoti dviem pagrindinėmis kryptimis: 1) Vyriausybės ir vyriausybės įstaigų veiklos modernizavimas, valstybės valdymo institucijų vidinio administravimo bei viešojo administra-

[274] Valstybės žinios. 2002 m. lapkričio 12 d. Nr. 113. Publikacijos Nr. 5029.

vimo procedūrų skaidrumo užtikrinimas[275]; 2) centrinės, regioninės ir vietinės valdžių funkcijų optimizavimas bei valdymo tobulinimas[276].

Seimas 2004 m. gruodžio 14 d. nutarimu Nr. X–43 patvirtino naujos (tryliktosios) Vyriausybės programą[277] kartu pritardamas ir Vyriausybės sudėčiai. Vykdydama programą Vyriausybė 2005 m. kovo 24 d. priėmė nutarimą Nr. 315 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004–2008 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“[278]. Nors valstybės valdymo srityje 2004–2008 m. numatyta įgyvendinti 19 įvairių priemonių, tačiau tik tris iš jų buvo galima sieti su pertvarkymais vykdomosios valdžios institucijų sistemoje. Pirmiausia, t. y. 2005 m. II ketvirtį, Vyriausybė planuoja parengti Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo projektą, įtvirtinantį optimalų valstybės institucijų sandaros modelį, kuris aiškiai atspindėtų valdymo ryšius tarp institucijų, jų pavaldumo klausimus, funkcijų pasiskirstymą ir tarnautų žmonių interesams. Antra, siekdama opti-

[275] Šia kryptimi siekiama tokių pagrindinių rezultatų: 1) valstybės valdymo sistemą pertvarkyti remiantis sisteminiu požiūriu ir vadybos pagrindais, optimizuoti viešojo administravimo institucijų funkcijas ir jų skaičių, standartizuoti vidinę struktūrą, sukurti valstybės valdymo organizavimo ir veiklos priežiūros sistemą; 2) suvienodinti centrinės viešojo administravimo sistemos institucijų sąrangą, aiškiai nustatyti kiekvienos viešojo administravimo institucijos kompetencijos sritis, glaudžiai susijusius klausimus pavesti tvarkyti vienai valstybės institucijai; 3) suformuoti valstybinio valdymo organizavimo ir veiklos priežiūros mechanizmą; 4) valstybės valdymui skirtas lėšas sumažinti, pirmiausia mažinant valstybės institucijų ir tarnautojų skaičių. Tai pasiekiama siaurinant valstybės funkcijas ir perduodant jas vykdyti privatiems subjektams; 5) nustatyti paprastas ir skaidrias vykdomosios valdžios įvairių institucijų sprendimų priėmimo procedūras. Valstybės valdymo sprendimus priimti derinant skirtingus visuomenės interesus, prieš tai gerai išaiškinant visuomenei jų reikšmę ir padarinius, atsižvelgiant į visuomenės nuomonę.

[276] Šia kryptimi siekiama šių pagrindinių rezultatų: 1) aiškiai apibrėžti valdžios funkcijas, suderinti su šalies finansinėmis galimybėmis, veikti paprastai ir veiksmingai. Glaudžiai susijusius klausimus turi tvarkyti viena valstybės institucija; 2) atskirti centrinės, regioninės ir vietinės valdžios funkcijas, o jų įgaliojimų padalijimą grįsti nacionalinių interesų ir savivaldos principų derinimu; 3) decentralizuoti ir dekoncentruoti valstybės valdymą, išplėsti savivaldybių teises sumažinant jų centrinei valdžiai – į aukštesnį lygį patenka tik tie uždaviniai, kurių efektyviai ir racionaliai negali išspręsti savivaldybės; 4) sukurti optimalią teritorinio valdymo sistemą, kuo geriau pritaikytą gyventojų reikmėms ir poreikiams tenkinti, atsižvelgiant į Europos regionų asamblėjos deklaracijos ir Europos vietos savivaldos chartijos reikalavimus; 5) nustatyti optimalius centrinio valdymo institucijų, aukštesniųjų administracinių vienetų ir savivaldybių ryšius; 6) įgyvendinti teritorinio valdymo reformą atsižvelgiant į gyventojų nuomonę, regioninės politikos kūrimo kriterijus, į regionų ekonominius, socialinius ir kultūrinius skirtumus bei ekonominių finansinių išteklių galimybes.

[277] Valstybės žinios. 2004 m. gruodžio 18 d. Nr. 181. Publikacijos Nr. 6703.

[278] Valstybės žinios. 2005 m. kovo 29 d. Nr. 40. Publikacijos Nr. 1290.

mizuoti viešojo administravimo sistemą Vyriausybė 2006 m. IV ketvirtį numato vykdyti Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos, patvirtintos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 488, įgyvendinimo 2005–2006 m. priemonių planą bei 2006 m. II ketvirtį parengti šios strategijos įgyvendinimo 2007–2010 m. priemonių planą. Kita vertus, atkreiptinas dėmesys į tai, kad pirmoji paminėta priemonė (parengti optimalų valstybės sandaros modelį) sutampa su Vyriausybės 2001 m. spalio 4 d. nutarimo Nr. 1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ 461 punkte nurodyta priemone (Vyriausybės įstatymo tobulinimo projekte numatyti centrinės viešojo administravimo sistemos institucinę sąrangą). Nors šią pastarąją priemonę buvo numatyta įgyvendinti 2004 m. II ketvirtį, tačiau ji įvykdyta nebuvo. Be to (ir tai keisčiausia), ši priemonė minėtoje dalyje nėra pripažinta netekusia galios, todėl iš pirmo žvilgsnio galima susidaryti klaidingą nuomonę apie jos realų įgyvendinimą. Tą patį galima pasakyti ir apie Vyriausybės 2001–2004 m. programos įgyvendinimo priemonių 465 punkte įtvirtintą priemonę.

Kaip vieną iš sveikintinų iniciatyvų Vyriausybės 2004–2008 m. programos įgyvendinimo priemonėse reikia paminėti tai, kad buvo numatoma reformuoti apskričių administracijas, paliekant joms regioninių projektų rengimo, vykdymo ir koordinavimo funkcijas, o savivaldybėms perduoti atsakomybę ir funkcijas, susijusias su savivaldybės gyventojų poreikių tenkinimu žemės, socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos, švietimo, kultūros, viešosios tvarkos palaikymo ir kitose srityse, išskyrus regioninės reikšmės objektus. Tuo tikslu 2005 m. IV ketvirtį buvo numatoma parengti Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimu Nr. 824, pakeitimo projektą.

Deja, per pusantrų metų funkcionavimo laikotarpį numatytų priemonių (netgi tų, kurias buvo įsipareigota įgyvendinti 2005 m.) tryliktajai Vyriausybei nepavyko įgyvendinti, nes 2006 m. birželio 1 d. ji atsistatydino. Reikia pabrėžti, jog programinėmis nuostatomis valstybės valdymo srityje Seimo 2006 m. liepos 20 d. patvirtinta keturioliktosios Vyriausybės 2006–2008 m. programa identiška tryliktosios Vyriausybės 2004–2008 m. programai. Vienintelis pastarosios programos skirtumas nuo minėtos tryliktosios Vyriausybės programos yra tas, kad nurodytas konkretus keturių mėnesių terminas, per kurį turi būti priimti sprendimai dėl tiesioginių merų rinkimų įteisinimo ir apskričių administracijų reformos.

Taip pat trumpai reikėtų apžvelgti du anksčiau minėtus teisės aktus, kurie tiesiogiai susiję ir su reformomis vykdomosios valdžios institucijų sistemoje, t. y.:

1) Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimą Nr. 824 „Dėl Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“[279] (toliau – Koncepcija);
2) Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimą Nr. 488 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos patvirtinimo“[280] (toliau – Strategija).

Vyriausybės nutarimu patvirtinta minėta Koncepcija labai glaudžiai susijusi su apskričių viršininkų institucijomis, nes būtent tarp šios vykdomosios valdžios struktūros ir savivaldybių antrajame Koncepcijos įgyvendinimo etape bus perskirstytos kai kurios tik apskričių viršininkų institucijų vykdytos funkcijos bei ją galima laikyti vienu iš paskutinių teisės aktų, susijusių su valstybės valdymo reforma ir kartu su Vyriausybės 2001–2004 m. programos įgyvendinimo priemonėmis (būtent 468 punktu). Ji nėra skirta viešojo administravimo, taip pat ir vykdomosios valdžios, institucinei sąrangai tobulinti, o faktiškai nukreipta į dalinį tam tikrų funkcijų įgyvendinimo perskirstymą.

Koncepciją sudaro trys etapai. Pirmojo etapo metu (2003–2004) Švietimo ir mokslo ministerijai pavaldžios profesinio mokymo įstaigos bus pertvarkomos į viešąsias profesinio mokymo įstaigas (daugiaprofilius profesinio rengimo centrus), kurių steigėjai bus Švietimo ir mokslo ministerija, apskričių viršininkų administracijos, savivaldybės ir socialiniai partneriai; pertvarkant Švietimo ir mokslo ministerijos Pedagoginio psichologinio centro struktūrą, jo skyrių funkcijos bus perduotos savivaldybėse steigiamoms pedagoginėms psichologinėms tarnyboms (iki 2005 m. sausio 1 d.); apskričių bibliotekų, dalies teatrų ir koncertinių įstaigų steigėjo funkcijos bus perduotos apskričių viršininkams (iki 2004 m. gruodžio 31 d.); bus toliau stiprinamas apskričių viršininkų vaidmuo organizuojant antrinio lygio asmens sveikatos priežiūros paslaugas, o pirminio lygio asmens sveikatos priežiūros paslaugų organizavimo funkcija toliau paliekama savivaldybių vykdomosioms institucijoms; apskričių viršininkams bus perduotos kai kurios funkcijos sveikatos priežiūros srityje; organizuojant

[279] Valstybės žinios. 2003 m. birželio 27 d. Nr. 61. Publikacijos Nr. 2804.

[280] Valstybės žinios. 2004 m. balandžio 30 d. Nr. 69. Publikacijos Nr. 2399.

socialines paslaugas apskričių viršininkams bus priskiriamos socialinių darbuotojų atestavimo organizavimo ir vykdymo funkcijos; savivaldybėms bus suteiktos kai kurios žemėtvarkininkų funkcijos. Iškeltiems tikslams įgyvendinti Vyriausybė 2003 m. lapkričio 11 d. patvirtino Koncepcijos pirmojo etapo įgyvendinimo priemones[281].

Antruoju etapu (2005 m. liepos 1 d.–2008 m. gruodžio 31 d.) bus vykdomi šie pertvarkymai: savivaldybėms bus perduotos kai kurios žemėtvarkos funkcijos; atsakomybės už socialinių paslaugų organizavimą perskirstymas apskričių viršininkams ir savivaldybėms; valstybinių vaiko globos institucijų steigėjo funkcijų perdavimas savivaldybėms; specialiųjų mokyklų, sanatorinių mokyklų, ligoninių mokyklų, menų gimnazijų, kurios komplektuojamos daugiausia iš savivaldybės teritorijoje gyvenenčių vaikų, steigėjo funkcijų perdavimas savivaldybėms; biudžetinių profesinio mokymo įstaigų pertvarkymas į viešąsias profesinio mokymo įstaigas; apskričių viršininkų ir savivaldybių įgaliojimų, esant ekstremalioms situacijoms, tikslinimas; apskrities viršininkui priskirtos valstybinės miškų būklės, naudojimo, atkūrimo ir apsaugos kontrolės bei paminklotvarkos funkcijų panaikinimas.

Trečiuoju etapu, kuris prasidės 2009 m. sausio 1 d., toliau bus vykdomas centrinių ir teritorinių valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių vykdomų funkcijų perskirstymas. Kitaip nei pirmojo ir antrojo etapo metu, Koncepcijoje nėra apibrėžta, kokios funkcijos tarp anksčiau nurodytų viešojo administravimo subjektų šiame etape bus perskirstytos.

Iš Koncepcijos pavadinimo susidaro įspūdis, kad toliau bus tęsiamas anksčiau pradėtas valstybės valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimas ir dekoncentravimas. Tačiau susipažinus su Koncepcijos turiniu galima teigti, kad ja siekiama ne tik decentralizuoti ir dekoncentruoti valstybės valdymo sistemą, bet kartu ir ją centralizuoti. Koncepcijos 15.2.2 punkte įtvirtinta, kad antruoju etapu (nuo 2005 m. liepos 1 d.) apskrities viršininkui bus priskirta atsakomybė už regioninės reikšmės socialinių paslaugų, kurias teikti kiekvienoje savivaldybėje nėra poreikio, teikimo organizavimą socialinių paslaugų įstaigose, socialinių paslaugų įstaigų steigimą. Taigi šios paslaugos bus perimtos iš savivaldybių (centralizuotos) ir perduotos įgyvendinti apskričių viršininkams.

Nors Koncepcija įvardijama kaip kai kurių centrinių valdymo institucijų funkcijų decentralizavimo, tačiau decentralizacijos požymių joje taip

[281] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1390 „Dėl Kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos pirmojo etapo įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003 m. lapkričio 11 d. Nr. 107. Publikacijos Nr. 4793.

pat nėra daug. Tik vieninteliu atveju – pertvarkant Švietimo ir mokslo ministerijos Pedagoginio psichologinio centro struktūrą, jo skyrių funkcijos bus perduotos savivaldybėse steigiamoms pedagoginėms psichologinėms tarnyboms – numatyta funkcijas decentralizuoti. Kitais Koncepcijoje aptartais atvejais tam tikrų funkcijų (žemėtvarkos, socialinių paslaugų organizavimas ir kt.) įgyvendinimas išlieka paskirstytas tarp apskričių viršininkų ir savivaldybių, todėl galima teigti, kad šios funkcijos tik iš dalies yra decentralizuojamos.

Vyriausybės 2004–2008 m. programos 14.6 punkte buvo numatyta reformuoti apskričių administracijas paliekant joms regioninių projektų rengimo, vykdymo ir koordinavimo funkcijas, o savivaldybėms perduoti atsakomybę ir funkcijas, susijusias su savivaldybės gyventojų poreikių tenkinimu žemės ūkio, žemėtvarkos, socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos, švietimo, kultūros, viešosios tvarkos palaikymo ir kitose srityse, išskyrus regioninės reikšmės objektus. Analogiška, tik labiau sukonkretinta nuostata įtvirtinta ir keturioliktosios Vyriausybės 2006–2008 m. programoje. Tai reiškia, kad visos apskričių viršininkų įgyvendinamos viešojo administravimo funkcijos, išskyrus kai kurias išimtis, turėtų būti perduotos vykdyti savivaldybėms. O pagal Koncepcijos nuostatas daugumos funkcijų – žemėtvarkos, socialinių paslaugų organizavimo ir kt. – vykdymas lieka išskaidytas tarp apskričių viršininkų ir savivaldybių. Be to, Koncepcijoje nieko nekalbama apie kultūros, viešosios tvarkos palaikymo ir kitų funkcijų vykdymo perdavimą savivaldybėms. Taigi ši Koncepcija kelia pagrįstų abejonių, ar ji atitiko tryliktosios, o dabar atitinka ir keturioliktosios Vyriausybės minėtas programines nuostatas, nes savivaldybėms besąlygiškai turėtų būti perduotas visiškas minėtų funkcijų įgyvendinimas.

Vyriausybė 2006 m. kovo 14 d. priėmė nutarimą[282], kuriuo vienus Koncepcijos punktus išdėstė nauja redakcija, kitus pripažino netekusiais galios. Ankstesnėje Koncepcijos redakcijoje buvo numatyta demokratizuoti teritorinį valdymą suformuojant savavaldžią atstovaujamąją apskrities instituciją – apskrities tarybą, turinčią plačius įgaliojimus, suteikiant jai sprendimo teisę dėl kai kurių šiuo metu apskrities viršininko vykdomų funkcijų, atsisakant nuostatos, kad apskrities viršininką skiria Vyriausybė, paliekant apskrities viršininką kaip vykdomąją, apskrities tarybos

[282] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 249 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimo Nr. 824 „Dėl Kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo“ // Valstybės žinios. 2006 m. kovo 21 d. Nr. 31. Publikacijos Nr. 1082.

sprendimus įgyvendinančią instituciją ir įstaigos vadovą, o Koncepcijos pakeitimo redakcijoje jos atsisakyta. Taigi akivaizdu, kad tryliktoji ir keturioliktoji Vyriausybės sieka išsaugoti apskrities viršininko instituciją kaip politinę struktūrą. Be to, atkreiptinas dėmesys į tai, kad nors antrojo etapo – kai kurių centrinių ir teritorinių valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių vykdomų funkcijų perskirstymas – pradžia buvo numatyta 2005 m. liepos 1 d., tačiau Vyriausybė tik 2006 m. rugpjūčio 25 d. patvirtino Kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemones[283], t. y. praėjus daugiau kaip metams nuo formaliai nustatytos antrojo etapo pradžios datos.

Būtina paminėti ir vieną iš svarbiausių paskutiniųjų teisės aktų, kuris siejamas su reformomis vykdomosios valdžios srityje, t. y. Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimą Nr. 488, kuriuo patvirtinta Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategija. Ją sudaro keturios dalys: bendrosios nuostatos; viešojo administravimo sektoriaus būklės ir SSGG (stiprybės, silpnybės, galimybės, grėsmės) analizė; viešojo administravimo sektoriaus vizija, tikslai ir uždaviniai bei baigiamosios nuostatos. Koncepcijoje vyrauja funkcinis aspektas, o Strategija nukreipta į viešojo administravimo institucinės sandaros ir organizacinės struktūros tobulinimą.

Tikimasi, kad įgyvendinus šią Strategiją[284] bus modernizuota ir racionalizuota valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų struktūra, planavimo, organizavimo ir koordinavimo ryšiai, įtvirtinta patikima veiklos kontrolės ir vidaus audito sistema, užtikrintas optimalus įgaliojimų, kompe-

[283] Valstybės žinios. 2006 m. rugpjūčio 29 d. Nr. 92. Publikacijos Nr. 3630.

[284] Žodis *strategija* yra kilęs iš graikų kalbos žodžio *strategia* (vadovavimas), kuris reiškia: 1. karo meno šaka, apimanti pasirengimą karui ir vadovavimą karinėms pajėgoms; 2. politinės, visuomeninės kovos vadovavimo menas; 3. nuo susiklosčiusių aplinkybių priklausomą veiksmų varianto pasirinkimą nustatančių taisyklių visuma (V. Vaitkevičiūtė. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Žodynas, 2000. P. 529).

Strateginio valdymo mokslas yra viena iš naujausių vadybos mokslo sričių. Jo pradžia minėtos srities mokslo specialistai laiko šio amžiaus 7-ojo dešimtmečio pirmąją pusę. Kaip pažymi R. Jucevičius, terminas *strategija* neturi vieno aiškaus apibrėžimo. Jis buvo ir yra vartojamas įvairiame kontekste. Paprastai strategija gali būti suprantama kaip organizacijos ilgalaikių tikslų (rezultatas, kurį reikia ar numatoma pasiekti per apibrėžtą laiką) ir uždavinių (ką reikia padaryti, kad tikslas būtų pasiektas) numatymas, veiksmų ir reikiamų išteklių pasirinkimas šiems tikslams įvykdyti. Strategija apima tris pagrindinius elementus: tikslus, visų pirma ilgalaikius, organizacijos veiklos kryptį ir reikiamus tikslo pasiekimo išteklius (R. Jucevičius. Strateginis organizacijų vystymas. – Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras, 1997. P. 32–36, 52).

tencijos ir atsakomybės paskirstymas centriniu, teritoriniu ir vietos savivaldos lygiais, kad tobulės viešojo administravimo sprendimų dėl asmenų, kurie kreipiasi į valstybės ir savivaldybių institucijas bei įstaigas, priėmimo procedūros, bus siekiama sukurti profesionalią, stabilią valstybės tarnybą, užtikrinti gerą viešųjų paslaugų kokybę. Būtent iš čia išplaukia ir šešios svarbiausios Strategijos įgyvendinimo kryptys: centrinio valstybės administravimo, teritorinio valstybės administravimo, vietos savivaldos, valstybės tarnybos ir elektroninės valdžios.

Išanalizavus šią Strategiją galima teigti, jog ji gana mažai susijusi su vykdomosios valdžios institucijų sistema. Reikia pasakyti, jog joje gana aiškiai kalbama dėl Vyriausybės įstaigų (Strategijos 8 ir 9 punktai), taip pat paminėtos valstybės valdymo institucijos, kurios steigiamos pagal specialius įstatymus (pvz, Konkurencijos taryba, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija ir t. t.), neturint bendros jų steigimo koncepcijos ir principų (10 punktas). Iš vykdomosios valdžios institucijų Strategijos 21–27 punktuose dar aptariami centrinių vykdomosios valdžios institucijų (iš esmės ministerijų ir Vyriausybės įstaigų) bei savivaldybių įgaliojimų perdavimo apskričių viršininkams ir atvirkščiai (apskričių viršininkų savivaldybėms) klausimai.

Strategijos III dalis skirta viešojo administravimo sektoriaus vizijai, tikslams ir uždaviniams apibrėžti. Kaip vienas iš viešojo administravimo sektoriaus tikslų jos 65.1.1 punkte nurodytas valdymo institucijų sistemos sandaros ir jų vidinės struktūros modernizavimo tobulinimas. Pažymėta, kad vykdant šį uždavinį reikėtų apsispręsti dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybei tiesiogiai pavaldžių skirtingos funkcinės paskirties įstaigų, taip pat dėl tarpšakinio profilio institucijų, steigiamų pagal specialius įstatymus, vietos valdymo sistemoje ir funkcijų apibrėžimo bei sprendžiant institucinio bendravimo problemas, reikėtų įtvirtinti optimalų institucinės sandaros modelį centriniu lygiu, kuris aiškiai atspindėtų institucijų valdymo ryšius, jų pavaldumo klausimus ir funkcijų paskirstymą. Taip pat nurodoma, kad būtina spręsti ir toliau vykdyti viešojo administravimo institucijų vidaus administravimo struktūros modernizavimą – dėl to reikėtų parengti teisės aktų, kurie numatytų viešojo administravimo institucijų vidinės struktūros standartizavimo pagrindus, projektus (beje, šis klausimas nesėkmingai sprendžiamas maždaug nuo 1997 m.).

Strategija siekia tobulinti valstybės valdymą – jį dekoncentruoti ir decentralizuoti. Sprendžiant šį uždavinį pirmiausia numatoma įgyvendinti kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimo ir decentralizavimo koncepciją ir jos įgyvendinimo priemones, kurio-

mis bus įvykdyti pertvarkymai profesinio mokymo, bendrojo ugdymo, kultūros, asmens sveikatos priežiūros, visuomenės sveikatos priežiūros, socialinių paslaugų organizavimo ir valstybinės žemės tvarkymo srityse. Optimizuojant teritorinį valdymą bus pasirinktas optimalus valdymo modelis: arba teritorinio valdymo demokratizavimas suformuojant savivaldžią atstovaujamąją apskrities instituciją, arba decentralizavimas stiprinant vietos savivaldą.

Iš šios Strategijos nuostatų vienareikšmiškai aišku, kad iš vykdomosios valdžios institucijų bus siekiama pertvarkyti Vyriausybės įstaigas. Kokioms kitoms centrinio valdymo lygmens institucijoms turės įtakos reforma, Strategija nedetalizuoja apsiribodama bendro pobūdžio sakiniu [<… reikėtų apsispręsti taip pat dėl tarpšakinio profilio institucijų, steigiamų pagal specialius įstatymus …>]. Taigi strategijai trūksta aiškumo ir konkretumo. Šiais požymiais nepasižymėjo ir Vyriausybės nutarimu patvirtintas Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2005 – 2006 metų priemonių planas[285]. Logikos (vėl grįžtama prie valdymo institucijų vidinių struktūrų modernizavimo – tai nesėkmingai buvo bandyta reglamentuoti 2006 m. birželio 27 d. Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo Nr. X–736 redakcijoje ir vėlesniuose jo pakeitimuose bei apskričių veiklos tobulinimo) ir suderinimo su Vyriausybės 2006–2008 m. programos įgyvendinimo priemonėmis ypač trūksta Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007–2010 metų priemonių planui[286].

Vyriausybė, siekdama tobulinti valstybės valdymo sistemą bei viešąjį administravimą ir veiksmingai naudoti Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšas, 2006 m. gruodžio 18 d. nutarimu Nr. 1274 vėl naujai sudarė nuolatinę Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisiją[287]. Nors minėta komisija funkcionuoja metus, tačiau, be iniciatyvos panaikinti keletą neveikiančių komitetų ir komisijų bei rekomendacijų visose viešojo administravimo institucijose pereiti prie vieno langelio principo ir asignavimų valdytojų skaičiaus mažinimo ministerijų reguliavimo sistemose

[285] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. vasario 21 d. nutarimas Nr. 197 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2005–2006 m. priemonių plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005 m. vasario 24 d. Nr. 26. Publikacijos Nr. 830.

[286] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 6 d. nutarimas Nr. 1097 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006 m. lapkričio 9 d. Nr. 120. Publikacijos Nr. 1097.

[287] Valstybės žinios. 2006 m. gruodžio 21 d. Nr. 139. Publikacijos Nr. 5303.

funkcionuojančių įstaigų atžvilgiu, nieko daugiau valstybės valdymo tobulinimo srityje nepadaryta. Aiškiai matyti, jog ši komisija neturi sisteminės ir konceptualios viešojo valdymo (administravimo) institucijų reformos vizijos, todėl apsiribojama nereikšmingais pertvarkymais, kurie valdymo efektyvumui didinti neturi jokios įtakos.

Seimas 2007 m. birželio 14 d. priėmė Vyriausybės įstatymo 9, 13, 14, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 31^1, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 44^1, 45, 46 straipsnių ir ketvirtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo įstatymą[288]. Šiuo pakeitimu ir papildymu patikslintos kai kurios galiojančios Vyriausybės įstatymo nuostatos (9, 13, 14 ir kiti straipsniai) bei Vyriausybės įgaliojimai, Ministro Pirmininko, ministrų, ministerijų valstybės sekretorių ir ministerijos sekretorių funkcijos ir kt. Kaip vieną iš svarbesnių šio papildymo aspektų reikėtų paminėti tai, kad šiek tiek plačiau teisiškai apibrėžtos Vyriausybės komisijos bei komitetai, tačiau visiškai jų administracinio teisinio statuso klausimai neišspręsti. Be to, Vyriausybės veiklos analizė rodo, kad ji taip pat sudaro ir įvairias tarybas, tačiau jų teisinės padėties aspektai ir toliau lieka nereglamentuoti.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Vyriausybės 2006–2008 m. programos įgyvendinimo priemonių 755 punkte buvo numatyta įtvirtinti optimalų valstybės institucijų sandaros modelį, kuris aiškiai atspindėtų institucijų valdymo ryšius, jų pavaldumo klausimus, funkcijų paskirstymą ir tarnautų žmonių interesams, 2006 m. IV ketvirtį parengiant Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo projektą. Kaip minėta anksčiau, toks įstatymo projektas parengtas ir Seimo aprobuotas, nors jis visiškai neatitinka minėtos priemonės turinio (esmės). Akivaizdu, kad svarstant šį projektą Seimo komitetams ir jį tvirtinant niekas ir nekėlė klausimo, ar projektas atitinka Vyriausybės 2006–2008 m. programos įgyvendinimo priemones. Taigi pati priemonė realiai neįvykdyta, tačiau ir nepripažinta netekusia galios.

Dar įdomesnė padėtis matyti lyginant Vyriausybės 2006–2008 m. programos įgyvendinimo skyriaus „Valstybės valdymo politika“ priemones ir Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos įgyvendinimo 2007–2010 m. priemonių planą. Vyriausybės 2006–2008 m. programos įgyvendinimo priemonių 755 punkte numatyta 2006 m. IV ketvirtį įtvirtinti optimalų valstybės institucijų sandaros modelį, o Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos įgyvendinimo 2007–2010 m. priemonių plano 1.1.2 punkte nustatyta, kad 2009 m. IV ketvirtį numatoma parengti ir

[288] Valstybės žinios. 2007 m. birželio 30 d. Nr. 72. Publikacijos Nr. 2831.

pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybės Strateginio planavimo komitetui ir Valdymo reformų komitetui optimalaus esamomis sąlygomis viešojo administravimo institucijų sistemos sandaros modelio projektą. Taigi pirmuoju atveju Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo projekte jau 2006 m. IV ketvirtį (spalio–gruodžio mėn.) toks modelis turėjo būti įtvirtintas ir jau gal turėtų būti Seimo aprobuotas, o antruoju atveju tokio modelio projektą dar numatoma parengti tik 2009 m. IV ketvirtį. Tai aiškiai rodo, kad Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos įgyvendinimo 2007–2010 m. priemonių planas visiškai nesuderintas su Vyriausybės 2006–2008 m. programos įgyvendinimo priemonėmis. Apskritai pažymėtina, jog uždavinį nustatyti optimalų valstybės valdymo institucijų sandaros modelį, kaip vieną iš svarbiausių priemonių valstybės valdymo srityje, keldavo kiekviena naujai sudaroma Vyriausybė nuo 2001 m., tačiau jo nesugebėjo įgyvendinti nei dvyliktoji (beje, ilgiausiai savo veiklą vykdžiusi Vyriausybė), nei tryliktoji vyriausybės. Akivaizdu, kad šis uždavinys bus neįveikiamas ir keturioliktajai Vyriausybei.

4.7. VALSTYBĖS VALDYMO REFORMŲ VERTINIMAS

Kiekviena Vyriausybė savo programoje ir jos pagrindu parengtame įgyvendinimo priemonių plane numatydavo pertvarkyti ir valstybės valdymą. Ieškant veiksmingo ir racionalaus valdymo modelio daugiausia buvo numatoma ir reformuojamas centrinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo, t. y. ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų. Reformas turbūt lemdavo tai, kad šiuo lygmeniu funkcionuoja gausiausia vykdomosios valdžios institucijų sistemos grupė, kuri formuoja ir įgyvendina valstybės valdymo politiką visose svarbiausiose viešojo valdymo (administravimo) srityse.

Pažymėtina, kad visi esminiai pertvarkymai vykdomosios valdžios institucijų sistemoje vienaip ar kitaip susiję su politiniais pokyčiais. Atliktas reformas iš esmės lėmė vyriausybių kaita bei Respublikos Prezidento rinkimai. Mažinant ministerijų skaičių lygiagrečiai daugėjo Vyriausybės įstaigų ir atvirkščiai. Pavyzdžiui, 1998 m. panaikinus Europos reikalų ministeriją buvo įsteigtas Europos komitetas. Jam, kaip ir buvusiai ministerijai, skirtos 65 pareigybės (nors funkcijų sumažėjo nuo 36 iki 23) bei priskirtos vykdyti analogiškos funkcijos. Be to, šios reorganizacijos tikslais įsteigtas Europos teisės departamentas prie Vyriausybės (24 pareigybės), tačiau faktiškai visą jo funkcionavimo laikotarpį iš esmės užimtos tik de-

šimt. Priminsime, kad centrinių vykdomosios valdžios institucijų organizacinių teisinių formų keitimas neapsiriboja pateiktu pavyzdžiu (1990 m. balandžio 3 d. Krašto apsaugos ministerija buvo reorganizuota į Krašto apsaugos departamentą, o 1991 m. spalio 3 d. šis departamentas panaikintas ir įsteigta Krašto apsaugos ministerija ir t. t.).

Per pastarąjį dešimtmetį neįvyko jokių reikšmingų poslinkių stiprinant mokslinius vykdomosios valdžios institucijų ir jų sistemos organizavimo ir funkcionavimo pagrindus. Trūkumai, pastebėti nagrinėjant ją 1990–2001 m., išlieka nepakitę ir šiandien. Per pastaruosius trejus metus vykdomosios valdžios institucijų sistemoje įvyko didelių kiekybinių permainų: 1998 m. ją sudarė 86 institucijos, o 2001 m. – 132. Buvo ne tik steigiamos naujos institucijos, bet ir sujungiamos bei skaidomos jau funkcionuojančios institucijos arba keičiama jų forma. Šis procesas nuolat papildomas vadovybės keitimu, ypač ministerijose, Vyriausybės įstaigose ir apskričių viršininkų institucijose. Vargu ar būtų galima surasti vykdomosios valdžios institucijų, kurios per tokį trumpą laiką nepatyrė įvairaus pobūdžio pertvarkymų.

Vykdomosios valdžios institucijų sistema keičiasi nuolat: jos institucijos reorganizuojamos, kuriamos naujos, keičiama vadovybė, pertvarkoma vidinė organizacinė struktūra ir t. t. Pavyzdžiui, nuo 2001 m. liepos 12 d. iki 2002 m. liepos 12 d. net po septynis kartus buvo pertvarkoma Finansų ir Ūkio ministerijų vidinės organizacinės struktūros, o Kultūros, Socialinės apsaugos ir darbo bei Sveikatos apsaugos ministerijose – po keturis kartus.

Dažna Vyriausybių ir kitų vykdomosios valdžios institucijų vadovybės kaita, kaip destabilizuojantis veiksnys, daro įtaką ne tik tam tikros institucijos, bet ir visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos funkcionavimo kokybei ir efektyvumui. Bet koks institucijų pertvarkymas, juo labiau nepertraukiamas jų tobulinimas reiškia, kad jos dirbtinai pašalinamos iš vykdomosios valdžios institucijų sistemos ir nevykdo savo funkcijų, kad demoralizuojami valstybės tarnautojai. Kaip rodo atlikti tyrimai, nesunkiai galima rasti pavyzdžių, kai per 3 metų laikotarpį tam tikros vykdomosios valdžios institucijos buvo pertvarkomos kelis kartus.

Reikia pasakyti, kad vykdomosios valdžios institucijų sistema nuo pat 1990 m. kovo 11 d. gyvena nuolatinių permainų laikotarpį. Valdymo reformos – nesibaigiantis procesas mūsų valstybėje. Pradėtos reformos dažniausiai nebaigiamos (nėra tęstinumo) dėl politinių permainų, o vėl pradedamos naujos. Be to, reikia aiškiai suvokti, kad visi bandymai spręsti sudėtingas ekonomines arba socialines problemas kuriant vis naujas ins-

titucijas bei ekonominiais motyvais ir moksliniais tyrimais nepagrindus vykdoma valdymo reformų politika nebus veiksminga. Taip pat gana sunku apskaičiuoti, kiek tokios reformos kainavo mūsų valstybės biudžetui, o dar sunkiau teigiamai įvertinti jų naudą, nes dabartinė socialinė-ekonominė padėtis per daug vaizdinga, kad dar reikėtų papildomai ką nors komentuoti.

Kaip jau minėta anksčiau, reformų būtinumą lemia Vyriausybės programa ir ja vadovaujantis parengtas jos įgyvendinimo priemonių planas, t. y. visos reformos susijusios su atskirų partijų intuicija arba nuomone apie valstybės valdymą. Aišku, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemos esminė reforma – tai ne trumpalaikis ir dinamiškas procesas: jis reikalauja tam tikro laiko, etapų, stadijų, todėl neturint vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo strategijos (programos, koncepcijos), pagrįstos įvairiapusiška analize ir nepriklausomos nuo politinių procesų, neįmanoma užtikrinti vykdomosios valdžios institucijų sistemos stabilumo.

Taigi neadekvatus vykdomosios valdžios institucijų skaičiaus didėjimas, funkcijų dubliavimas, bloga valdymo mokslinė organizacija neišvengiamai turėjo neigiamą poveikį šios valdžios rūšies institucijų funkcionavimui. Šiandien dauguma praktinių darbuotojų ir mokslininkų konstatuoja, kad vykdomosios valdžios institucijos nėra pajėgios užtikrinti strateginių uždavinių sprendimo (bene aiškiausias to pavyzdys – netinkamas pasiruošimas stoti į euro zoną), neskatina valdymo veiklos, jos turinio, principų ir metodų tobulinimo.

Apibendrinant vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidą po nepriklausomybės atkūrimo pažymėtina, jog atlikus tyrimą ją galima skirstyti į keturis etapus. Pirmasis etapas prasidėjo 1990 m kovo 11 d. ir truko iki 1992 m. spalio 25 d., t. y. iki Konstitucijos priėmimo. Šis etapas svarbus tuo, kad jo metu buvo priimti nauji teisės aktai, kuriais remiantis Lietuvos valstybės valdžios sistema organizuota demokratinėms ir teisinėms valstybėms būdinga ir pasaulyje plačiai taikoma valdžių padalijimo doktrina. Nors Laikinasis Pagrindinis Įstatymas įtvirtino valdžių padalijimo principą, tačiau jame nebuvo reglamentuota vykdomosios valdžios institucijų sistema (išskyrus Vyriausybę). 1990 m. kovo 22 d. priimto Vyriausybės įstatymo nuostatų loginė analizė leidžia daryti prielaidą, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudarė du lygmenys: aukščiausiasis (Vyriausybė) ir centrinis (ministerijos, valstybinės tarnybos ir inspekcijos).

Antrasis etapas apima laikotarpį nuo 1992 m. spalio 25 d. iki 1994 m. gegužės 19 d. Tautos referendumu priimta Konstitucija patikslino Laiki-

nojoje Konstitucijoje įtvirtintą valdžių padalijimo principą papildydama valstybės valdžios sistemą Respublikos Prezidento institucija. Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalies, 94 straipsnio ir 123 straipsnio analizė rodo, jog vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro trys lygmenys, nors tiesiogiai joje tai nereglamentuota: aukščiausiasis (Vyriausybė), centrinis (ministerijos ir Vyriausybės įstaigos) ir aukštesnysis arba teritorinis (aukštesniosios valdymo institucijos).

Trečiasis etapas prasidėjo 1994 m gegužės 19 d., kai buvo priimtas naujos redakcijos Vyriausybės įstatymas. Jame, kaip ir Konstitucijoje, nebuvo tiesiogiai reglamentuota vykdomosios valdžios institucijų sistema. Šis įstatymas tik sukonkretino konstitucines nuostatas nurodydamas, kokias ministerijas bei Vyriausybės įstaigas gali steigti Vyriausybė. Jo ypatumas tas, kad minėtas įstatymas išplėtė centrinį vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį, priskirdamas šiai institucijų grupei įstaigas prie ministerijų ir Vyriausybės komisijas. 1998 m. balandžio 18 d. priimtas Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymas[289] ir jo pagrindu Vyriausybės 1999 m. spalio 27 d. nutarimu patvirtinta nauja Vyriausybės darbo reglamento redakcija vėl išplėtė centrinių vykdomosios valdžios institucijų lygmenį, papildydama jį Vyriausybės komitetais.

Ketvirtojo etapo pradžia laikytinas Seimo 1999 m. birželio 17 d. Viešojo administravimo įstatymo priėmimas. Priėmus šį įstatymą įvairiuose Vyriausybės programiniuose dokumentuose pradedama plačiai vartoti nauja kategorija *viešasis administravimas*. Įgyvendinant dvyliktosios Vyriausybės programą priimami du svarbūs teisės aktai (2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „Dėl Kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“ ir Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos patvirtinimo“), kurie iš dalies susiję ir su pertvarkymais vykdomosios valdžios institucijų sistemoje.

[289] Valstybės žinios. 1998 m. gegužės 1 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 1132.

III SKYRIUS

1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS ELEMENTAI

1.1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS KONCEPCIJA

Vykdomosios valdžios mechanizmas, kuris įvairiose šalyse gali turėti skirtingas formas, paprastai sudarytas iš gana sudėtingos centrinio ir teritorinio (vietinio) lygmens valstybinių institucijų, funkcionuojančių bei disponuojančių tiek bendra, tiek šakine ir tarpšakine kompetencija, sistemos. Svarbiausi šios sistemos elementai paprastai yra valstybės vadovas ir vyriausybė, kurių tarpusavio sąveiką, taip pat santykius su parlamentu lemia valstybės valdymo formos ypatumai. Todėl atsižvelgiant į vienoje ar kitoje šalyje egzistuojančią valstybės valdymo formą galima skirti parlamentinį, prezidentinį ir pusiau prezidentinį (mišrų) vykdomosios valdžios institucijų sistemos modelį.

Sisteminiu požiūriu Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos nustatymo ir organizavimo norminis pagrindas yra Konstitucija. 1992 m. spalio 25 d. priimta Konstitucija iš esmės nustatė naują mūsų valstybei valstybės valdžios sistemą. Jos 5 straipsnio 1 dalyje netiesiogiai įtvirtinta tradicinė valdžių padalijimo doktrina: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“[290]. Kaip pažymi G. Mesonis, „šios teisės normos struktūra leidžia teigti, kad Konstitucijos skiriamos trys valdžios – įstatymų leidžiamoji (Seimas), vykdomoji (Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė) ir teisminė (Teismas). Toks valdžios šakų išskyrimas kartoja klasikinį, dar Ch.-L. Montesquieu suformuluotą, valdžių padalijimo principą[291]. Panašiai mano ir S. Stačiokas: „Lietuvos Respublikos Konstitucija įtvirtino valdžių padalijimo principą, kaip vieną svarbiausių demokratinės valdžios įgyvendinimo būdų“[292].

[290] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 6.

[291] Mesonis G. Lietuvos valdymo forma: lyginamasis aspektas Vidurio ir Rytų Europos kontekste: daktaro disertacija. – Vilnius, 2000. P. 99.

[292] Stačiokas S. Lietuvos nacionaliniai interesai ir valdžių tarpusavio sąveika // Lietuvos nacionaliniai interesai ir jos politinė sistema. – Vilnius, 1995. P. 68.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Konstitucija tiesiogiai nereglamentuoja institucijų, kurios įgyvendina atitinkamą valstybės valdžios rūšį, nepateikia vykdomosios valdžios institucijų sistemos, o įtvirtina tik aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų – Seimo (Konstitucijos V skirsnis), Respublikos Prezidento (Konstitucijos VI skirsnis), Vyriausybės (Konstitucijos VII skirsnis), teismų (Konstitucijos VIII ir IX skirsniai) bei vietos savivaldos (Konstitucijos X skirsnis) teisinio statuso pagrindus. Taigi galima konstatuoti, kad gana išsamaus vykdomosios valdžios institucijų sisteminio-struktūrinio apibrėžimo Konstitucijoje nėra.

Vadovaujantis anksčiau minėta G. Mesonio nuomone, lingvistiniu bei loginiu teisės normų aiškinimo metodais Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalies analizė leidžia aiškiai teigti, kad Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė siejami su vykdomąja valdžia. Tai patvirtina ir Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Šio nutarimo konstatuojamojoje dalyje pasakyta: „[…] Respublikos Prezidentas, būdamas vykdomosios valdžios dalis […] ir „Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje Vyriausybė […] užima išskirtinę vietą“[293]. Kad Vyriausybė priskiriama vykdomosios valdžios institucijų sistemai, abejonių nekyla, tačiau ne visiškai aiški Respublikos Prezidento padėtis vykdomosios valdžios, ypač jos institucijų sistemos, atžvilgiu.

Ši problema analizuotina atsižvelgiant į Respublikos Prezidento statusą. Jo statusą nustato Konstitucija. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentare pasakyta, kad „Respublikos Prezidentas pagal Konstitucijos 77 straipsnį yra valstybės vadovas, bet kartu nėra vykdomosios valdžios galva kaip, pavyzdžiui, JAV. Prezidentas, kaip leidžia teigti jo vykdomų funkcijų ir įgaliojimų analizė, yra valstybės stabilumo garantas ir užtikrina darnų valstybės valdžios institucijų funkcionavimą ir sąveiką […]“[294]. Pasak L. Talat-Kelpšos, „teisiniu požiūriu Prezidentas yra valstybės vadovas ir nevadovauja Vyriausybei“[295]. Vadinasi, jis nėra jos formalus vadovas, tačiau faktiškai ją įgyvendina bei tiesioginio ir netiesioginio (per Vyriausybę) poveikio formomis aktyviai veikia vykdomosios valdžios institucijų veiklą.

[293] Valstybės žinios. 1998 m. sausio 14 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 99.

[294] Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. 1 dalis. – Vilnius, 2001. P. 32.

[295] Talat-Kelpša L. Pusiau prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė // Politologija. – Vilnius, 1996. Nr. 1. P. 96.

Konstitucijos 84 straipsnio analizė rodo, kad Respublikos Prezidentas vykdo funkcijas, susijusias ir su įstatymų leidžiamąja, ir su vykdomąja bei teismine valdžiomis. Tai suponuoja prielaidą, kad Respublikos Prezidentas įgyvendina valstybės valdžią kaip valstybės vadovas, iškildamas virš įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių (nors apie tai Konstitucijoje tiesiogiai neminima), nes disponuoja atitinkamais įgaliojimais kiekvienoje anksčiau minėtų valdžių veikimo srityje, ir kad „Prezidentas yra daugiau moderatorius, kuris savo autoritetu gali redukuoti konfliktines situacijas tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios“[296]. Tiriamuoju atveju įdomi ir E. Šileikio nuomonė apie Respublikos Prezidento vietą valdžių padalijimo doktrinos aspektu: „Respublikos Prezidentas, būdamas susijęs tiek su įstatymų leidžiamąja, tiek su vykdomąja ir teismine valdžia, nėra klasikinė (įprasta) vykdomosios valdžios institucija, t. y. priskirtinas specifinei – „mišriajai“ ar „ketvirtajai“ – valdžiai“[297]. Vadinasi, remiantis tuo, kas išdėstyta, galima teigti, kad Respublikos Prezidentas, būdamas vykdomosios valdžios dalis, organizaciškai nėra priskiriamas jokiai valstybės valdžios institucijų sistemai. Be to, jo įgaliojimų svarba ir pobūdis leidžia priskirti jį prie ypatingų vykdomosios valdžios subjektų, galinčių daryti įtaką visų svarbiausių viešojo gyvenimo – administracinės politinės, ūkio ir socialinės kultūrinės – sričių valdymui.

Kadangi Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas, vadinasi, teisingai suprasti konkrečios konstitucinės normos prasmę galima tik aiškinant ją su kitomis tos pačios Konstitucijos normomis. Jos VII skirsnis „Lietuvos Respublikos Vyriausybė“ skirtas tik vienai vykdomosios valdžios institucijai ir tiesiogiai nepateikia jokios vykdomosios valdžios institucijų sistemos sampratos bei struktūros. Pagal Konstitucijos 91 straipsnį Vyriausybei priskiriami ministrai, o pagal jos 94 straipsnio 3 punktą ji taip pat koordinuoja ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veiklą. Tai leidžia teigti, kad vykdomosios valdžios institucijų sistema užsibaigia ministerijomis ir Vyriausybės įstaigomis. Vis dėlto taip nėra. Iš tikrųjų šių institucijų sistema yra gana sudėtinga ir šiandien nelengva ją tiksliai apibrėžti. Taigi Konstitucijos sisteminė ir loginė analizė leidžia šiame skirsnyje įžvelgti tik preliminarią vykdomosios valdžios institucijų sistemą, kurią, be anksčiau minėtos – Vyriausybės, papildytų ministerijos ir Vyriausybės įstaigos.

[296] Hollstein A. Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje: trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos? // Politologija. – Vilnius, 1999. Nr. 2. P. 34.

[297] Šileikis E. Valstybės vadovo statusas: teoriniai ir praktiniai klausimai // Teisė. – Vilnius, 2001. Nr. 38. P. 96.

Kalbant apie vykdomosios valdžios institucijų sistemą Konstitucijos kontekste vertos dėmesio jos 123 straipsnio 1 ir 2 dalys. Jos įtvirtina nuostatas, kurių įgyvendinimas priklauso Vyriausybės, kaip aukščiausiosios vykdomosios valdžios institucijos, kompetencijai, todėl aukštesniųjų administracinių vienetų valdymo (apskrities viršininko) ir Vyriausybės atstovų institucijas taip pat tikslinga priskirti vykdomosios valdžios institucijoms. Šias abejones galutinai išsklaido Vyriausybės, Apskrities ir Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymuose reglamentuotos normos.

Pagal Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalį aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė. Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime konstatavo, kad vietos valdymas yra valstybinio valdymo (t. y. vykdomosios valdžios) funkcijų vykdymas vietose – atitinkamuose administraciniuose vienetuose. Pagal Apskrities valdymo įstatymą vykdomosios valdžios funkcijas minėtuose vienetuose įgyvendina apskrities viršininko institucija, kuri atsižvelgiant į kompetencijos mastą laikytina teritorine vykdomosios valdžios institucija, atskaitinga Vyriausybei.

Remiantis Konstitucijos 123 straipsnio 2 dalimi, savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūrą vykdo Vyriausybės skiriami Vyriausybės atstovai. Juos taip pat reikėtų traktuoti kaip teritorines vykdomosios valdžios institucijas, nes šios institucijos vykdo savivaldybių priežiūros funkcijas tam tikrame teritoriniame administraciniame vienete (apskrityje), Vyriausybės atstovus skiria Vyriausybė (aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija) ir jie yra jai pavaldūs bei atskaitingi.

Be Konstitucijos, valstybės institucijų skirstymą pagal valstybės valdžios rūšis reglamentavo ir kiti teisės aktai. Vienintelis teisės aktas, kuriame tiesiogiai formaliai nurodytos institucijos, įgyvendinančios atitinkamą valstybės valdžios rūšį, buvo 1999 m. liepos 1 d. priimtas Valstybės tarnybos įstatymas. Šio įstatymo 2 straipsnio 21 dalyje reglamentuota, kad vykdomosios valdžios institucijos yra Vyriausybė, ministerija, apskrities viršininkas, valdyba (meras)[298]. Reikia pabrėžti, kad minėto įstatymo nuostata vykdomosios valdžios institucijoms priskyrė ir tuo metu funkcionavusias savivaldybės vykdomąsias institucijas, t. y. valdyba (meras)[299]. Tuo tarpu 2002 m. balandžio 23 d. priimtame Valstybės tarnybos

[298] Valstybės žinios. 1999 m. liepos 30 d. Nr. 66. Publikacijos Nr. 2130.

[299] Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. priėmė nutarimą, kuriuo pripažino, kad 1994 m. liepos 7 d. Vietos savivaldos įstatyme nustatyta savivaldybių vykdomųjų institucijų sudarymo tvarka (sudaromos iš savivaldybės tarybos narių) prieštarauja Konstitucijos

įstatymo pakeitimo įstatyme įstatymų leidėjas konkrečių vykdomosios valdžios institucijų nebeįvardija.

Nagrinėjant vykdomosios valdžios institucijų sistemą tikslinga paminėti ir vieną iš svarbiausių (po Konstitucijos) teisės aktų, kuris nustato vykdomosios valdžios institucijų steigimo ir veiklos pagrindus – Vyriausybės įstatymą. Nors šiame teisės akte taip pat tiesiogiai neįtvirtinta vykdomosios valdžios institucijų sistema, tačiau jo sisteminė ir loginė analizė (Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 7, 8, 11, 14 ir 15 punktai, 26 straipsnio 3 dalies 7, 8 ir 10 punktai, 27 straipsnis bei šio įstatymo aštuntasis skirsnis) suponuoja prielaidą, kad jai priskiriama Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai ir komisijos, įstaigos prie ministerijų, apskričių viršininkų institucijos bei Vyriausybės atstovų institucijos.

Kitas teisės aktas, sietinas su vykdomosios valdžios institucijų sistemos nustatymu, yra „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“ (1999 m. birželio įstatymo Nr. VIII–1234 redakcija). Jo 3 straipsnio 4 dalyje pateikta viešojo administravimo subjektų sąvoka[300], sietina su praktiniu vykdomosios valdžios įgyvendinimu: „Viešojo administravimo subjektai – institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai), turintys įstatymų suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios

119 straipsnio 1 ir 4 dalims. Vykdydamas šį Konstitucinio Teismo nutarimą Seimas 2003 m. sausio 28 d. priėmė Vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymą, kuriuo perskirstė funkcijas ir patvirtino naują vietos savivaldos institucinę struktūrą. Vietoj buvusių dviejų vykdomųjų institucijų – savivaldybės valdybos ir savivaldybės mero – sudaroma viena nauja vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius. Todėl toliau tekste nurodoma jau ne valdyba (meras), o savivaldybės administracijos direktorius kaip vykdomoji institucija.

[300] Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje, galiojusioje iki 2007 m. sausio 1 d., buvo numatyta sąlyga, kad viešojo administravimo subjektais laikytinos tik tos institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai), kurie praktiškai įgyvendina vykdomąją valdžią arba atskiras vykdomosios valdžios funkcijas. Tai reiškia, jog viešojo administravimo subjektų kategorijai nebuvo galima priskirti tų institucijų, įstaigų, tarnybų, taip pat ir valstybės tarnautojų, kurie nevykdo vykdomosios valdžios funkcijų (pvz., savivaldybės institucijų ir jų valstybės tarnautojų), nors jiems buvo suteiktos tam tikros viešojo administravimo teisės, t. y. siaurinama viešojo administravimo subjekto samprata, juos siejant tik su vykdomąja valdžia. Ši Viešojo administravimo įstatymo definityvinė norma prieštaravo kitoms nurodyto įstatymo nuostatoms, tačiau ji sėkmingai galiojo beveik septynerius metus. Minėtas prieštaravimas pašalintas tik priėmus Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymą (2006 m. birželio 27 d. įstatymo Nr. X–736 redakcija), kuris įsigaliojo 2007 m. sausio 1 d.

funkcijas“[301]. Kadangi, be institucijų, įstaigų ir tarnybų, valstybės tarnautojus šis apibrėžimas taip pat sieja su vykdomąja valdžia, kyla klausimas, ar jie šiuo atveju nėra vykdomosios valdžios subjektai ir ar jų nereikėtų įtraukti į vykdomosios valdžios sistemą.

Iš to, kas išdėstyta, išplaukia, kad šiuo metu dėl elementaraus aiškumo nebuvimo galima skirti net penkias vykdomosios valdžios institucijų sistemų rūšis: 1) Vyriausybė, ministerijos ir Vyriausybės įstaigos; 2) Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, aukštesniųjų administracinių vienetų valdymo institucijos (apskričių viršininkai) ir Vyriausybės atstovai; 3) Vyriausybė, ministerijos, apskričių viršininkai ir savivaldybių administracijų direktoriai; 4) Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komisijos ir komitetai, įstaigos prie ministerijų, apskričių viršininkų bei Vyriausybės atstovų institucijos; 5) Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komisijos ir komitetai, įstaigos prie ministerijų, apskričių viršininkai, Vyriausybės atstovai ir savivaldybių administracijų direktoriai bei valstybės tarnautojai.

Vertinant anksčiau nurodytas vykdomosios valdžios institucijų sistemas formaliai abejonių kyla dėl savivaldybės institucijos (savivaldybės administracijos direktoriaus) ir valstybės tarnautojų kaip sudėtinių vykdomosios valdžios institucijų sistemos elementų. Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje tarp valstybės valdžią vykdančių institucijų jokia vietos savivaldos institucija nėra nurodyta. Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad Konstitucijoje vietos savivaldai, kaip ir kitoms valstybės valdžios rūšis atstovaujančioms institucijoms, yra skirtas atskiras X skirsnis. Taigi „valstybė pripažįsta vietos savivaldą savarankišku valdymo lygmeniu, tautai priklausančios valdžios savarankiška įgyvendinimo forma“[302]. Tai patvirtina Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje reglamentuotas valdžių padalijimo principas („Valstybės valdžią vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“[303]), jos 120 straipsnio 2 dalis („Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai“[304]), Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnio 2 dalis („Vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi visišką laisvę vykdyti veiklą, susijusią su klausimais, kurie nėra išbraukti iš jų kompetencijos ar priskirti kitiems valdy-

[301] Valstybės žinios. 1999 m. liepos 19 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 1945.

[302] Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. – Москва, 1999. С. 94.

[303] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 6.

[304] Ten pat. P. 47.

mo organams“[305]) bei Vietos savivaldos įstatymo 38 straipsnio 2 dalis („Savivaldybės nėra pavaldžios jokioms valstybės institucijoms“[306]). Remiantis Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalies, X skirsnio ir kitų įstatymų nuostatų sistemine ir logine analize, minėtos savivaldybės institucijos vis dėlto nėra valstybės valdžios, įskaitant ir vykdomąją valdžią, institucijos, nors jų administracijos struktūros ir atitinkami pareigūnai be išlygų įgyvendina svarbias vykdomojo ir tvarkomojo pobūdžio funkcijas.

Tokios pat nuomonės yra ir Konstitucinis Teismas. Kai kuriuose savo nutarimuose (1998 m. vasario 18 d., 2002 m. gruodžio 24 d. ir kt.) jis konstatavo, kad pagal Konstituciją valstybės valdymas ir vietos savivalda sudaro dvi atskiras viešosios valdžios sistemas. Konstitucijoje vietos savivalda yra įtvirtinta kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms. Vietos savivalda yra įstatymo numatytų administracinių vienetų teritorinių bendruomenių valdžia, kuri formuojama ir funkcionuoja kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais. Valstybės valdymas įgyvendinamas per valstybės valdžios įstaigas, kitas Konstitucijoje ir įstatymuose nurodytas valstybės institucijas. Savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybės tarybas ir joms atskaitingas vykdomąsias institucijas. Konstituciniai principai, kuriais grindžiama valstybės valdžios organizacija ir vietos savivaldos organizacija, sutampa tik iš dalies. Vadinasi, jos nėra valstybės formuotės (dariniai), todėl ir nėra vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalis, nes „Konstitucijoje savivalda nėra tapatinama su valstybės valdymu“[307].

Atitinkamos nuostatos reikėtų laikytis ir valstybės tarnautojų atžvilgiu. Jie yra valdymo ir kitų valstybės funkcijų vykdymo, valstybės institucijų kompetencijos įgyvendinimo subjektai, t. y. vykdo vykdomąsias ir tvarkomąsias funkcijas visose valstybės bei vietos valdžią įgyvendinančiose institucijose. Taigi valstybės tarnautojai yra valstybės valdžios ir savivaldybių institucijų sudėtinė dalis, užtikrinanti tų institucijų funkcionavimą. Nors mokslinėje literatūroje valstybės tarnautojai, kaip ir vykdomosios valdžios institucijos, traktuojami kaip administracinės teisės subjektai, tačiau ne visi administracinės teisės subjektai gali būti vykdomosios valdžios subjektais, t. y. vykdomosios valdžios subjektų ratas yra siauresnis nei administracinės teisės. Be to, administracinės teisės teorijoje sąvoka *vykdomosios valdžios*

[305] Valstybės žinios. 1999 m. spalio 1 d. Nr. 82. Publikacijos Nr. 2418.

[306] Valstybės žinios. 1994 m. liepos 20 d. Nr. 55. Publikacijos Nr. 1049; 2000 m. spalio 27 d. Nr. 91. Publikacijos Nr. 2832.

[307] Valstybės žinios. 2002 m. sausio 18 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 186.

subjektas dažniausiai yra tapatinama su terminu *vykdomosios valdžios institucija*. Akivaizdu, kad vykdomosios valdžios subjektas gali būti tik vykdomosios valdžios institucijos, kurių kompetencijai priklauso praktinis vykdomosios valdžios uždavinių, funkcijų ir įgaliojimų įgyvendinimas.

Vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro valstybės institucijų (teisinėje literatūroje dar vadinamų vykdomosios valdžios subjektais) visuma. Visos kartu jos sudaro ir tam tikrus viešojo valdymo (administravimo) sistemos lygmenis. Tačiau ne visi viešojo valdymo (administravimo) subjektai gali būti vykdomosios valdžios subjektais jos konstitucine prasme. Priešingu atveju vadovaujantis anksčiau minėta Viešojo administravimo įstatymo nuostata tokiais reikėtų pripažinti įmones, nevyriausybines organizacijas ir vietos savivaldos institucijas, t. y. tokias viešojo valdymo (administravimo) sistemos institucijas, kurios yra už valdžių padalijimo principo galiojimo ribų, nes pagal Konstituciją ir Vyriausybės įstatymą jos nelaikytinos institucijomis, įgyvendinančiomis vykdomąją valdžią, nors vykdo vykdomąsias tvarkomąsias funkcijas. Vadinasi, viešojo valdymo (administravimo) sistema apima daug daugiau įvairių subjektų nei vykdomosios valdžios institucijų sistema.

Kai kurie administracinės teisės teoretikai (B. Rosinskis) teigia, kad „vykdomuosius ir tvarkomuosius įgaliojimus, be atitinkamų valstybinių ir municipalinių institucijų bei jų pareigūnų, taip pat įgyvendina įmonių, įstaigų, kitų organizacijų (įskaitant ir nevyriausybines) administracija […]“[308]. Vykstant privatizacijai, vietos savivaldos plėtrai ir mažėjant tiesioginiam kai kurių viešojo gyvenimo sričių valstybiniam valdymui vykdomoji ir tvarkomoji subjektų veiklos reikšmė, kurie formaliai nėra vykdomosios valdžios elementai, laipsniškai didėja, todėl, anot jo, kalbant apie vykdomosios valdžios institucijų sistemą į ją „kartu su vykdomosios valdžios institucijomis reikėtų įtraukti tas institucijas ir pareigūnus, kurie įgyvendina vykdomąsias ir tvarkomąsias funkcijas savivaldybių institucijose bei įmonių, įstaigų, organizacijų administraciją“[309].

Vis dėlto realiausia vykdomosios valdžios institucijų sistemos sudėtis netiesiogiai įtvirtinta Konstitucijoje ir preliminariai detalizuota Vyriausybės įstatyme. Ją, be Konstitucijoje nurodytų Vyriausybės, ministerijų, Vyriausybės įstaigų, aukštesniųjų administracinių vienetų valdymo (ap-

[308] Россинский Б. В. Административное право. Словарь-справочник. – Москва, 2000. С. 229.

[309] Россинский Б. В. Административное право. Учебно-практическое пособие. – Москва, 2001. С. 15.

skričių viršininkų) ir Vyriausybės atstovų institucijų sudaro anksčiau minėtos Vyriausybės komisijos ir komitetai bei įstaigos prie ministerijų.

Nors Vyriausybės komisijas ir komitetus sudaro Vyriausybė, tačiau abejonių kyla dėl kai kurių jų įtraukimo į vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Šiuo atveju atkreiptinas dėmesys į Vyriausybės komisijų ir komitetų funkcionavimo laiką. Jie skirstomi į laikinuosius ir nuolatinius. Vyriausybės laikinieji komitetai ir laikinosios komisijos sudaromi atitinkamiems organizaciniams klausimams spręsti (pvz., Vyriausybės 2000 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 687 „Dėl valstybės įmonės Valstybinės radijo dažnių tarnybos reorganizavimo komisijos sudarymo“[310], Vyriausybės 1998 m. spalio 16 d. nutarimas Nr. 1243 „Dėl komisijos Baltijos jūros valstybių III konferencijai organizuoti sudarymo“[311], Vyriausybės 2001 m. birželio 18 d. nutarimas Nr. 736 „Dėl organizacinio komiteto pasaulio orientavimosi sporto veteranų čempionatui 2001 metais Lietuvoje surengti sudarymo“[312] ir pan.). Kadangi jie įgyvendina organizacinius klausimus ir nevykdo vykdomosios valdžios funkcijų, Vyriausybės laikinųjų komitetų ir laikinųjų komisijų netikslinga įtraukti į vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Pagal vykdomas funkcijas vykdomosios valdžios institucijų sistemai iš dalies galima priskirti tik Vyriausybės nuolatinius komitetus ir nuolatines komisijas, kurios vykdo koordinavimo funkcijas. Tai valdymo pobūdžio funkcijas vykdančios Vyriausybės sudaromos koordinavimo institucijos, kurios savo esme nepriskiriamos vykdomosios valdžios institucijoms. Apie jas, kaip vykdomosios valdžios institucijas, galima kalbėti tik sąlygiškai, t. y. logiškai suvokiant jų priklausomybę šiai valdžiai arba jų priskyrimą vykdomosios valdžios institucijoms lemia tai, jog jas sudaro aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija ir kad jos paprastai vykdo valdymo (koordinavimo, kontrolės, priežiūros) funkcijas.

Vykdomosios valdžios institucijoms, taip pat ir vykdomosios valdžios institucijų sistemai netikslinga priskirti tuos Vyriausybės nuolatinius komitetus, kurių nariai yra Ministras Pirmininkas ir ministrai, kitaip sakant, kurie sudaromi iš Vyriausybės narių. Tai kolegialios patariamosios institucijos, kurių funkcionavimas yra traktuojamas kaip viena iš Vyriausybės veiklos formų. Tokie Vyriausybės nuolatiniai komitetai svarsto aktualius, prioritetinius arba ginčytinus (nesuderintus) atitinkamos valdymo

[310] Publikacijų neužregistruota.

[311] Valstybės žinios. 1998 m. spalio 21 d. Nr. 92. Publikacijos Nr. 2563.

[312] Valstybės žinios. 2001 m. birželio 22 d., Nr. 53. Publikacijos Nr. 1873.

srities klausimus ir teikia išvadas bei siūlymus teisės aktų projektų rengėjams ir Vyriausybei, t. y. atlieka patariamojo pobūdžio funkcijas.

Minėtai sistemai nepriskirtina ir grupė institucijų (pvz., Lietuvos bankas, Valstybės saugumo departamentas, Valstybės kontrolė, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Seimo kontrolierių įstaiga ir kt.), nors jos ir įgyvendina svarbias vykdomąsias funkcijas. Jų vadovus (pvz., Seimo kontrolierius, Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolierių, Valstybinės paminklosaugos komisijos pirmininką, Vyriausiosios rinkimų komisijos pirmininką bei kt.) skiria Seimas arba Respublikos Prezidentas (pvz., Valstybinės kainų ir energetikos komisijos pirmininką ir kt.) arba jų skyrimo procese dalyvauja abi minėtos institucijos (pvz., Valstybės kontrolė, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Valstybės saugumo departamentas ir kt.), kurios yra jiems atskaitingos ir pavaldžios. Būtent šių institucijų sudarymo tvarka bei jų atskaitingumas ir pavaldumas Seimui ar Respublikos Prezidentui (arba vienam ir kitam) neleidžia jų įtraukti į vykdomosios valdžios institucijų sistemą, kurios vienas iš požymių yra ją sudarančių institucijų atskaitingumas ir pavaldumas aukštesniosioms institucijoms, t. y. Vyriausybei. Tai tvirtas pagrindas jas laikyti vadinamomosiomis vykdomosiomis (kartu valstybinio valdymo (administravimo)), o ne vykdomosios valdžios institucijomis.

Dauguma vykdomosios valdžios institucijų turi savo teritorines struktūras. Atsižvelgiant į tai, kad jos funkcijas įgyvendina tam tikrame teritoriniame administraciniame vienete (apskrityje ir (ar) savivaldybėje), jas taip pat tikslinga įtraukti į vykdomosios valdžios institucijų sistemą ir priskirti minėtos sistemos teritoriniam lygmeniui.

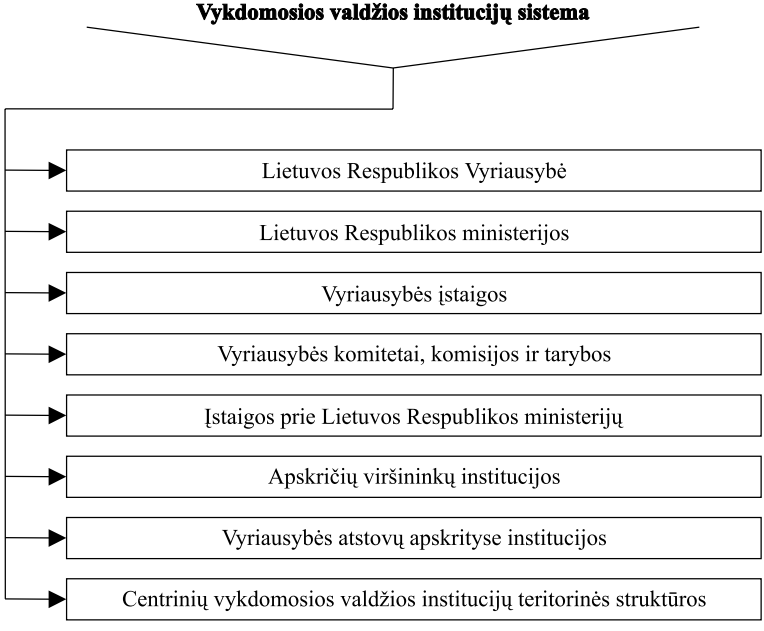
Organizaciniu požiūriu nuolat funkcionuojančia pripažįstama bendros kompetencijos vykdomosios valdžios institucija – Vyriausybė. Kitos šios sistemos institucijos (specialios kompetencijos) mažiau stabilios (pvz., ministerijos, Vyriausybės įstaigos), nes gali apskritai nustoti egzistuoti arba funkcionuoti (pvz., likviduojama arba reorganizuojama). Nereikėtų pamiršti ir kitų vykdomosios valdžios institucijų struktūrinių padalinių, jų teritorinių įstaigų ir teritorinių struktūrinių padalinių bei valstybės tarnautojų vaidmens įgyvendinant vykdomąją valdžią.

Reikia pažymėti, jog išnagrinėjus teisės aktus (Konstituciją, Vyriausybės ir kitus įstatymus) negalima vienareikšmiškai atsakyti į klausimą, kokia institucija turi teisę tvirtinti vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Šitas klausimas Lietuvos Respublikos teisės aktuose apskritai nereglamentuojamas. Kita vertus, jeigu vykdomosios valdžios sistemos formavimo pagrindu laikytume Konstitucijos ir Vyriausybės įstatymo nuostatas, tai šią teisę reikėtų priskirti Seimui.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, bei remiantis galiojančia Konstitucija ir jos pagrindu priimtu Vyriausybės įstatymu galima teigti, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro šios institucijos ir lygmenys:

- Vyriausybė (aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija);
- ministerijos (centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
- Vyriausybės įstaigos (centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
- Vyriausybės komisijos, komitetai ir tarybos (centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
- įstaigos prie ministerijų (centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
- apskričių viršininkų institucijos (teritorinės vykdomosios valdžios institucijos);
- Vyriausybės atstovų apskrityse institucijos (teritorinės vykdmosios valdžios institucijos);
- centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės struktūros.

Taigi Konstitucija, įtvirtindama vieną iš svarbiausių valstybės veiklos – valdžių padalijimo – principą, kaip savarankišką valstybės valdžios rūšį išskyrė vykdomąją valdžią ir pavedė ją įgyvendinti Vyriausybės vadovaujamai vykdomosios valdžios institucijų sistemai.



2 pav. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūra

VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMA
Aukščiausiasis lygmuo
Centrinis lygmuo
Teritorinis lygmuo
Vyriausybė
Ministerijos
Vyriausybės įstaigos
Vyriausybės komitetai, komisijos, tarybos
Įstaigos prie ministerijų
Teritorinės struktūros
1. Aplinkos ministerija
2. Finansų ministerija
3. Krašto apsaugos ministerija
4. Kultūros ministerija
5. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
6. Susisiekimo ministerija
7. Sveikatos apsaugos ministerija
8. Švietimo ir mokslo ministerija
9. Teisingumo ministerija
10. Ūkio ministerija
11. Užsienio reikalų ministerija
12. Vidaus reikalų ministerija
13. Žemės ūkio ministerija
1. Statistikos departamentas
2. Lietuvos archyvų departamentas
3. Kūno kultūros ir sporto departamentas
4. Ginklų fondas
5. Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba
6. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija
7. Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas
8. Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba
9. Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija
10. Viešųjų pirkimų tarnyba
11. Informacinės visuomenės plėtros komitetas
12. Narkotikų kontrolės departamentas ir kitos
1. Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 m. programos įgyvendinimo stebėsenos komitetas
2. Vyriausybės komitetas užsimtumo programoms įgyvendinti
3. Krizių valdymo komitetas
4. Krizių prevencijos komitetas
5. Informacinės visuomenės plėtros komisija
6. Ekonominės migracijos reikalų komisija
7. Nuolatinė kelių priežiūros ir plėtros komisija ir kitos
8. Valstybinė jaunimo reikalų taryba
9. Nacionalinė regioninės plėtros taryba
10. Turizmo taryba ir kitos
1. Aplinkos apsaugos agentūra
2. Aplinkos projektų valdymo agentūra
3. Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija
4. Valstybinė metrologijos tarnyba
5. Lietuvos hidrometeorologijos tarnyba
6. Lietuvos geologijos tarnyba
7. Lietuvos standartizacijos departamentas
8. Generalinė miškų urėdija
9. Muitinės departamentas
10. Valstybinė mokesčių inspekcija
11. Policijos departamentas
12. Kultūros paveldo departamentas ir kitos
1. Apskričių viršininkų institucijos
2. Vyriausybės atstovų institucijos apskrityse
3. Centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos ir teritoriniai struktūriniai padaliniai

1.2. RESPUBLIKOS PREZIDENTO ĮGALIOJIMAI VYKDOMOSIOS VALDŽIOS SRITYJE

1.2.1. Prezidento institutas

Prezidento institutas, kaip valstybinės valdžios forma, funkcionuoja pasaulyje ilgą istorinį laikotarpį – daugiau kaip 200 metų. Jo tėvyne pelnytai laikomos Jungtinės Valstijos (pirmas prezidentas – Džordžas Vašingtonas (1788–1797)). Kitaip nei kitos XVIII a. valstybės, kur aukščiausia valdžia buvo monarchinio, paveldimo pobūdžio, šios šalies 1787 m. Konstitucija nustatė, kad valstybės ir federalinės vykdomosios valdžios vadovą renka gyventojai, t. y. įtvirtino valstybės vadovo renkamumo principą.

Terminas *prezidentas* yra kilęs iš lotynų kalbos žodžio *praesidens*, kuris reiškia *sėdintis priešakyje*[313]. Tai vienasmenis valstybės vadovas, kuriam įgaliojimai suteikiami rinkimų būdu. Toks institutas daugiausia būdingas valstybėms, kuriose vyrauja valstybės valdymo forma – respublika[314].

Prezidento rinkimų procesas, jo įgaliojimai, jų laikas ir kiti jo statusą apibūdinantys aspektai įvairiose šalyse skirtingi, nes priklauso nuo politinių tradicijų, prezidento santykių su kitomis valstybės valdžios rūšimis ir pan.

Vertinant pasaulio mastu prezidento instituto egzistavimas dar nereiškia absoliučios demokratijos valstybėje. Galima pateikti daug pavyzdžių, kai po prezidentine valdymo formos priedanga slėpėsi atvirai totalitariški arba diktatoriški režimai. Vis dėlto prezidentinė valdžios forma paprastai siejama su demokratiniu valstybės valdymu.

Prezidentas – tai vienasmenis valstybės vadovas, pareigūnas, renkamas piliečių arba parlamento (arba rinkimų kolegijos dalyvaujant parlamentui) konstitucijoje nustatytam laikui (paprastai nuo 4 iki 7 metų).

Šiuolaikinėje literatūroje valstybės vadovo statusas vertinamas labai įvairiai. Kartais teigiama, kad jis ne visada įeina į valdžios šakų triadą (Bulgarija), kitose šalyse (Lenkija, Čekija) jis tiesiogiai priskiriamas vykdomajai valdžiai. Taip pat esama požiūrių, kad prezidentas negali būti priskirtas nė vienai valdžios rūšiai, nors realiai įgyvendina tam tikras vykdomosios valdžios funkcijas (Baltarusija, Ukraina, Lietuva). Esama valstybių, kur jis laikomas vykdomosios valdžios dalimi, kurios svarbiausias segmentas yra ministrų taryba (vyriausybė).

[313] Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 1985.

[314] Государственное управление. Основы теории и организации / Под ред. В. А. Козбаненко. – Москва: издательство « СТАТУТ », 2002.

Prezidento įgaliojimai įgyvendinant vykdomąją valdžią skirtingose šalyse yra nevienodi. Jo dalyvavimas įgyvendinant realią valdžią priklauso nuo šalies, kurioje jis išrinktas, valdymo formos, kuri kartu lemia ir prezidento vietą valstybės valdžių padalijimo sistemoje. Prezidento statusas parlamentinėje, prezidentinėje ir pusiau prezidentinėje respublikose yra skirtingas.

Parlamentinėse respublikose prezidentui skiriamas trijų valdžios rūšių bendradarbiavimo ir veiksmų suderinamumo bei sąveikos užtikrinimo vaidmuo, nes realių galių, taip pat ir vykdomosios valdžios srityje, jis neturi arba jos ribojamos parlamento (pvz., Italijoje, Vokietijoje ir kt.). Minėtos valdymo formos respublikose prezidentas neįeina į vyriausybės sudėtį ir negali turėti tiesioginės įtakos jos įgyvendinamai politikai.

Prezidentinėse respublikose kasdienė vykdomoji valdžia sutelkta prezidento rankose: jis – valstybės ir kartu vykdomosios valdžios vadovas, pagrindinė figūra valstybės valdymo mechanizme. Pavyzdžiui, Jungtinių Valstijų Konstitucijos 2 straipsnyje įtvirtinta, kad vykdomąją valdžią įgyvendina Prezidentas[315]. Ministro Pirmininko pareigybės JAV nėra, o kabinetą sudaro sekretoriai (vadinamieji ministrai), kuriuos skiria ir atleidžia iš pareigų Prezidentas. Jie taip pat tiesiogiai pavaldūs ir atskaitingi valstybės vadovui.

Vyriausybės, kaip aukščiausios kolegialios vykdomosios valdžios institucijos, tiesiogine šio žodžio prasme prezidentinėse respublikose nėra. Visa vykdomoji valdžia priklauso prezidentui. Jis ją įgyvendina vienasmeniškai, nustatydamas ne tik pagrindines politikos kryptis, bet ir deleguodamas ministrams vykdyti jo kompetencijai priskirtus įgaliojimus. Faktiškai vyriausybė atlieka patariamosios institucijos prie prezidento vaidmenį ir paprastai neturi aiškiai apibrėžto konstitucinio statuso.

Mišrios (pusiau prezidentinėse) valdymo formos valstybėse sujungiami tiek prezidentinės, tiek parlamentinės respublikos bruožai. Tipiškiausias šios valdymo formos pavyzdys – V Prancūzijos respublika, kurios Prezidentą tiesiogiai renka gyventojai. Jis formuoja Vyriausybę, kuri atsakinga ne tik jam, bet ir parlamentui. Formaliai Vyriausybės vadovu laikomas Ministras Pirmininkas, tačiau vis dėlto realiai vykdomosios valdžios vadovo funkcijas įgyvendina pats Prezidentas. Jis pirmininkauja Ministrų Tarybos posėdžiams, o Ministras Pirmininkas vadovauja tik kabineto tarybai – mažai kolegialiai institucijai, kuri rengia Ministrų Tarybos sprendimus. Prancūzijos Prezidentui suteiktos plačios teisės ir už savo veiksmus jis neturi jokios politinės atsakomybės. Jo priimami teisės ak-

[315] The Constitution of the United States. – California, 1991.

tai (panašiai kaip ir parlamentinėse respublikose) turi būti kontrasignuojami (pasirašomi) Ministro Pirmininko ir ministro, kuriems už juos tenka politinė atsakomybė. Mišri valdymo forma, turinti didesnę ar mažesnę bruožų, būdingų parlamentinėms arba prezidentinėms respublikoms, persvarą egzistuoja ir kitose valstybėse (pvz., Airijoje, Suomijoje ir kt).

Lietuvos Respublikos Prezidento (toliau – Respublikos Prezidentas) institutas nėra naujas Lietuvai (pirmą kartą buvo nustatytas 1919 m. balandžio 4 d. Valstybės tarybos priimtoje naujoje Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių redakcijoje), tačiau jo atkūrimas mūsų valstybėje ir įtvirtinimas 1992 m. spalio 25 d. priimtoje Konstitucijoje lemia padidėjusį dėmesį šiai valstybinės santvarkos formai. Nors pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas nėra vykdomosios valdžios vadovas, tačiau jo vaidmuo, funkcijos ir įgaliojimai šioje srityje gana reikšmingi ir įvairiapusiški. Apie tai įtikinamai liudija Konstitucija, įstatymai ir Respublikos Prezidento teisės aktai (dekretai).

1.2.2. Respublikos Prezidento įgaliojimai

Konstitucijos VI skirsnyje *Respublikos Prezidentas* reglamentuoti jo teisinio statuso pagrindai. Kituose Konstitucijos skirsniuose ir straipsniuose taip pat įtvirtintos normos ir nuostatos, kurios išplečia ir papildo Respublikos Prezidento veiklos legitiminį pagrindą (pvz., 5, 58, 65, 68 ir kiti straipsniai).

Vadovaujantis Konstitucijos 77 straipsnio 1 dalimi, „Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas“[316], nors šios nuostatos nei Konstitucija, nei kiti įstatymai nedetalizuoja. Kaip valstybės vadovas, jis yra žmogaus bei piliečių teisių ir laisvių, daugiausia įgyvendinamų viešojo valdymo (administravimo) srityje, garantas, užtikrina koordinuotą valstybės valdžios institucijų funkcionavimą ir bendradarbiavimą, sprendžia pagrindinius valstybės vidaus ir užsienio politikos klausimus, kuriuos įgyvendinant aktyviai dalyvauja ir vykdomosios valdžios institucijos. Administracinės teisės subjektu Respublikos Prezidentas tampa penkeriems metams remiantis visuotinais, lygiais ir tiesioginiais rinkimais. Prieš pradėdamas eiti pareigas jis prisiekia.

Teisinėje literatūroje pateikiamos įvairios Respublikos Prezidento įgaliojimų klasifikacijos. A. Holšteinas jo įgaliojimus skirsto į: 1) iš esmės

[316] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 29.

reprezentatyvius įgaliojimus; 2) įgaliojimus skiriant į nustatytas pareigas; 3) įgaliojimus krizinių situacijų atvejais; 4) įgaliojimus vyriausybės atžvilgiu. Skirstydamas pagal reguliavimo objektą, P. Vinkleris siūlo tokią Respublikos Prezidento įgaliojimų klasifikaciją: 1) įgaliojimai užsienio politikoje; 2) įgaliojimai Vyriausybės atžvilgiu; 3) įgaliojimai įstatymų leidybos srityje; 4) įgaliojimai atliekant konstitucinę priežiūrą; 5) įgaliojimai ginant valstybę; 6) įgaliojimai įvedant nepaprastąją padėtį; 7) įgaliojimai skiriant ir atleidžiant asmenis iš pareigų; 8) įgaliojimai sprendžiant pilietybės klausimus; 9) įgaliojimai skiriant valstybinius apdovanojimus; 10) malonės teikimo įgaliojimai[317].

Respublikos Prezidento įgaliojimus pagal įgyvendinimo pobūdį galima skirstyti į savarankiškus ir įgyvendinamus kartu su Seimu, Ministru Pirmininku arba Vyriausybe. Savarankiškai jis atlieka Konstitucijos 84 straipsnio iš dalies 1 (sprendžia pagrindinius užsienio politikos klausimus), 2, iš dalies 3 (priima užsienio valstybių diplomatinių atstovų įgaliojamuosius ir atšaukiamuosius raštus; teikia aukščiausius diplomatinius rangus ir specialius vardus), 6, 7, iš dalies 11 (skiria apygardų ir apylinkių teismų teisėjus ir pirmininkus, keičia jų darbo vietas), 15, 18–24 punktuose nustatytus įgaliojimus. Kartu su Ministru Pirmininku arba Vyriausybe Respublikos Prezidentas įgyvendina Konstitucijos 84 straipsnio 1, iš dalies 3, 9 ir 10 punktuose reglamentuotus įgaliojimus, t. y. kartu su Vyriausybe vykdo užsienio politiką, Vyriausybės teikimu skiria ir atšaukia Lietuvos Respublikos diplomatinius atstovus užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų, Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia ministrus bei nustatyta tvarka skiria ir atleidžia įstatymų numatytus valstybės pareigūnus (Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia Konkurencijos tarybos bei Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos pirmininkus ir narius, Ryšių reguliavimo tarnybos direktorių ir Ryšių reguliavimo tarnybos tarybos narius, taip pat Vyriausybės teikimu skiria ir atleidžia policijos generalinį komisarą). Visiems kitiems Konstitucijos 84 straipsnyje reglamentuotiems Respublikos Prezidento įgaliojimams įgyvendinti tiesiogiai arba netiesiogiai būtinas Seimo pritarimas.

Be minėtų klasifikacijų, Konstitucijos 84 straipsnyje reglamentuotus Respublikos Prezidento įgaliojimus galima skirstyti ir pagal jų santykį su valstybės valdžios rūšimis. Remiantis šiuo kriterijumi galima skirti įgaliojimus: 1) įstatymų leidžiamosios valdžios srityje; 2) vykdomosios valdžios srityje; 3) teisminės valdžios srityje.

[317] Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. – Vilnius, 2002.

Konstitucija suteikia Respublikos Prezidentui plačius įgaliojimus, tiesiogiai susijusius su vykdomosios valdžios organizavimu ir funkcionavimu. Vadovaujantis Konstitucijos 84 straipsnyje reglamentuotomis nuostatomis, Respublikos Prezidento įgaliojimus vykdomosios valdžios srityje galima suskirstyti į penkias grupes:

1) įgaliojimai, susiję su Vyriausybės formavimu ir veikla: Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Ministrą Pirmininką, paveda jam sudaryti Vyriausybę ir tvirtina jos sudėtį; priima Vyriausybės atsistatydinimą ir prireikus paveda jai toliau eiti pareigas arba vienam iš ministrų paveda eiti Ministro Pirmininko pareigas, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė; taip pat priima ministrų atsistatydinimą ir gali pavesti jiems eiti pareigas, kol bus paskirtas naujas ministras; Vyriausybei atsistatydinus ne vėliau kaip per 15 dienų teikia Seimui svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą; Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia ministrus.
2) įgaliojimai, susiję su tam tikrų valstybės pareigūnų skyrimu, t. y. nustatyta tvarka skiria ir atleidžia įstatymų numatytus valstybės pareigūnus. Reikia pabrėžti, kad šiuo atveju Konstitucijoje nėra konkrečiai reglamentuota, kokius valstybės pareigūnus (be nurodytų Konstitucijos 84 straipsnyje) turi teisę skirti ir atleisti Respublikos Prezidentas, nes šis įgaliojimas detalizuojamas įstatymų normomis. Todėl pastaraisiais metais pastebima tendencija, kad Seimas vis dažniau priima įstatymus, kuriuose Respublikos Prezidentui suteikiama teisė skirti ir atleisti atitinkamus valstybės pareigūnus. Taigi remiantis būtent šia konstitucine nuostata (pasitelkiant įstatymus) yra didinamas Respublikos Prezidento įgaliojimų skaičius.

   Išnagrinėjus įstatymus galima teigti, kad Respublikos Prezidentas: Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia Ryšių reguliavimo tarnybos direktorių ir Ryšių reguliavimo tarnybos tarybos narius; vidaus reikalų ministro siūlymu ir Vyriausybės teikimu penkerių metų kadencijai skiria ir atleidžia policijos generalinį komisarą.

   Vykdydamas įstatymus Respublikos Prezidentas skiria ir kitus valstybės pareigūnus, kurių vadovaujamas institucijas negalima priskirti vykdomosios valdžios institucijų sistemai: Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia Konkurencijos tarybos pirmininką bei narius; Respublikos Prezidentas Seimo pritarimu septyneriems metams skiria ir atleidžia generalinį prokurorą; generalinio prokuroro teikimu skiria ir atleidžia generalinio prokuroro pavaduotojus;

teikia Seimui valstybės kontrolieriaus, Lietuvos banko valdybos pirmininko kandidatūrą bei gali teikti Seimui siūlymą pareikšti nepasitikėjimą jais; valstybės kontrolieriaus teikimu skiria į pareigas valstybės kontrolieriaus pavaduotojus; teikia Seimui Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus kandidatūrą ir šio pritarimu jį skiria ir atleidžia iš pareigų; Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus teikimu skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus pirmąjį pavaduotoją ir pavaduotoją; Ministro Pirmininko teikimu skiria Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos pirmininką ir narius; skiria du teisėjų atrankos komisijos narius.

3) įgaliojimus įgyvendinant užsienio politiką: sprendžia pagrindinius užsienio politikos klausimus ir kartu su Vyriausybe vykdo užsienio politiką; pasirašo Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis ir teikia jas Seimui ratifikuoti; Vyriausybės teikimu skiria ir atšaukia Lietuvos Respublikos diplomatinius atstovus užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų; priima užsienio valstybių diplomatinių atstovų įgaliojamuosius ir atšaukiamuosius raštus; teikia aukščiausius diplomatinius rangus ir specialius vardus.
4) įgaliojimus, susijusius su krašto apsauga: Respublikos Prezidentas vadovauja Valstybės gynimo tarybai, Seimo pritarimu skiria ir atleidžia kariuomenės vadą ir saugumo tarnybos vadovą bei suteikia aukščiausius karinius laipsnius (pulkininko, jūrų kapitono, generolo ir admirolo). Būdamas vyriausiasis valstybės ginkluotųjų pajėgų vadas, Respublikos Prezidentas ginkluoto užpuolimo, kuriuo kėsinamasi į valstybės suverenumą ar teritorijos vientisumą, atveju priima sprendimus gynybos nuo ginkluotos agresijos, karo padėties įvedimo, taip pat mobilizacijos klausimais ir pateikia šiuos sprendimus tvirtinti artimiausiam Seimo posėdžiui; įstatymo nustatyta tvarka ir atvejais skelbia nepaprastąją padėtį ir pateikia šį sprendimą tvirtinti artimiausiam Seimo posėdžiui.
5) įgyvendina ir kitus su vykdomąja valdžia susijusius įgaliojimus: įstatymo nustatyta tvarka teikia Lietuvos Respublikos pilietybę; teikia malonę nuteistiesiems; skiria valstybinius apdovanojimus.

Reikia pasakyti, kad Respublikos Prezidento Konstitucijos 84 straipsnyje įtvirtintų įgaliojimų sąrašas yra baigtinis ir negali būti aiškinamas plečiamai, nes jam nesuteikiama teisė įgyvendinti kitus įstatymų nustatytus įgaliojimus, išskyrus skirti ir atleisti įstatymų numatytus valstybės pa-

reigūnus. Tačiau tikrovėje Respublikos Prezidentui įstatymai nustato ir papildomų įgaliojimų. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos savivaldybių atributikos įstatymo 3 straipsnyje reglamentuota, kad savivaldybių herbų etalonus, suderinus su Lietuvos heraldikos komisija prie Respublikos Prezidento, tvirtina Respublikos Prezidentas[318]. Pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas tik suteikia aukščiausius karinius laipsnius. O, remiantis Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 55 straipsnio 1 dalimi, pirmąjį karininko laipsnį profesinės karo tarnybos kariams – Lietuvos karo akademijos ar kitų karininkus rengiančių mokyklų absolventams – krašto apsaugos ministro teikimu suteikia Respublikos Prezidentas dekretu[319]. Remiantis anksčiau minėto įstatymo 56 straipsnio 1 dalimi, kariams, kuriems karinius laipsnius suteikti turi teisę Respublikos Prezidentas, teisę pažeminti laipsnį už tarnybos pažeidimus Kariuomenės drausmės statuto nustatyta tvarka turi jis pats. Respublikos Prezidentas taip pat gali atimti kario laipsnį (pulkininko, jūrų kapitono, generolo ir admirolo), kai karys atleidžiamas iš profesinės karo tarnybos (netenka Lietuvos Respublikos pilietybės, tyčiniais veiksmais atskleidžia valstybės ar tarnybos paslaptis, įsiteisėja teismo nuosprendis, kuriuo karys pripažįstamas padaręs nusikaltimą). Taigi Konstitucijos 84 straipsnyje nustatytų Respublikos Prezidento įgaliojimų sąrašas nėra baigtinis, nes įstatymai suteikia jam papildomų įgaliojimų, kurie neturi konstitucinio pagrindimo ir yra susiję būtent su vykdomosios valdžios sritimi.

Išanalizavus Respublikos Prezidento įgaliojimus vykdomosios valdžios srityje galima teigti, jog jis šioje srityje turi plačiausius įgaliojimus, palyginti su kitomis valstybės valdžios rūšimis. Tačiau daugumos svarbiausių įgaliojimų minėtoje srityje Respublikos Prezidentas negalėtų savarankiškai įgyvendinti be Seimo pritarimo ir palaikymo, t. y. kai kuriuos įgaliojimus neformaliai dalijasi su Seimu. Be Ministro Pirmininko arba Vyriausybės teikimo Respublikos Prezidentas negali skirti į pareigas arba atleisti iš jų ir atitinkamų vykdomąją valdžią įgyvendinančių valstybės pareigūnų. Anot K. Jovaišos, Prezidentas iš esmės, be išlygų įgyvendina tik įgaliojimus, susijusius su atstovaujamosiomis ar ritualinėmis funkcijomis (pvz., su užsienio valstybių diplomatinių atstovų įgaliojamųjų ir atstovaujamųjų raštų priėmimu, valstybinių apdovanojimų skyrimu, malonės tei-

[318] Valstybės žinios. 1996 m. balandžio 12 d. Nr. 33. Publikacijos Nr. 803.

[319] Valstybės žinios. 1998 m. gegužės 25 d. Nr. 49. Publikacijos Nr. 1315.

kimu). Daugiausia laisvės vykdydamas įgaliojimus vykdomosios valdžios srityje Respublikos Prezidentas turi užsienio politikos srityje. Čia „jis yra centrinė figūra“[320], nes kiti politikos dalyviai yra tiesiogiai arba netiesiogiai nuo jo priklausomi. Vadinasi, Respublikos Prezidentas, vykdydamas savo įgaliojimus vykdomosios valdžios srityje, yra priklausomas nuo daugumos Seime, taip pat ir nuo Ministro Pirmininko bei Vyriausybės. Tai pabrėžia ir A. Lukošaitis: „[…], ar racionalu turėti visuotiniuose rinkimuose renkamą prezidentą su „neaiškiomis“ jo galiomis, kurias lemia ne tik Konstitucijos normos, bet ir kiti veiksniai?“[321].

Kitose valstybės valdžios srityse jis disponuoja daug siauresniais įgaliojimais: įstatymų leidžiamosios valdžios – turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę Seime bei pasirašo ir skelbia Seimo priimtus įstatymus arba grąžina juos Seimui Konstitucijos 71 straipsnyje nustatyta tvarka; Konstitucijoje numatytais atvejais šaukia neeilinę Seimo sesiją; skelbia eilinius Seimo rinkimus, o Konstitucijos 58 straipsnio antrojoje dalyje numatytais atvejais pirmalaikius Seimo rinkimus; teisminės valdžios – teikia Seimui skirti Aukščiausiojo Teismo teisėjų kandidatūras, o paskyrus visus Aukščiausiojo Teismo teisėjus vieną jų teikia Seimui skirti Aukščiausiojo Teismo pirmininku; Seimo pritarimu skiria Apeliacinio teismo teisėjus bei apygardų ir apylinkių teismų teisėjus ir pirmininkus, keičia jų darbo vietas; taip pat teikia Seimui trijų Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūras, o paskyrus visus Konstitucinio Teismo teisėjus iš jų teikia kandidatūrą Seimui skirti Konstitucinio Teismo pirmininku.

Respublikos Prezidentas turi teisę imtis iniciatyvos sprendžiant valstybės valdymo klausimus. Konkrečių jo bendradarbiavimo su Vyriausybe formų, sprendžiant šios srities klausimus, Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai nenustato. Bendro pobūdžio nuostata minėtu klausimu įtvirtinta Vyriausybės darbo reglamento 125–126 punktuose: „Respublikos Prezidento iniciatyva Ministras Pirmininkas ir ministrai (Vyriausybei, Ministrui Pirmininkui ar ministrams pavaldūs, atskaitingi ar atsakingi tarnautojai) kartu su Respublikos Prezidentu (taip pat jam pavaldžiais asmeninio ar politinio pasitikėjimo Prezidentūros tarnautojais, atsakingais ir atskaitingais tarnautojais) nagrinėja ir sprendžia valstybės valdymo klau-

[320] Nekrašas E. Legislature and the executive in foreign policy making. – Vilnius, 1994. P. 16.

[321] Lukošaitis A. Prezidentas Lietuvos politinėje sistemoje: vietos ir galių paieškos // Politologija. – Vilnius. Nr. 2. P. 52.

simus Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko suderintais bendradarbiavimo būdais ir formomis. Prireikus Respublikos Prezidento iniciatyva Ministras Pirmininkas sudaro darbo grupes, į kurias Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko sutarimu įtraukiami jiems pavaldūs (atskaitingi ir atsakingi) valstybės tarnautojai“[322]. Taigi Respublikos Prezidentas gali daryti įtaką Vyriausybės ir visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos veiklai tik per Ministrą Pirmininką ir ministrus, t. y. visi šioje srityje sprendžiami klausimai turi būti derinami su jais. Respublikos Prezidentas negali pakeisti vykdomosios valdžios institucijų, kurios sudaro šios valdžios institucijų sistemos savarankiškus lygmenis.

1.2.3. Respublikos Prezidento kanceliarija ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai

Respublikos Prezidentas – vienasmenė institucija. Išskirtinį vaidmenį organizuojant Respublikos Prezidento darbą atlieka jo suformuoti jį aptarnaujantys padaliniai. Nuo 1993 m. sausio 26 d. iki 2003 m. lapkričio 28 d. galiojusioje Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymo 13 straipsnio 4 dalyje buvo reglamentuota, kad „Respublikos Prezidentas savo rezidencijos, jį aptarnaujančių padalinių struktūros, etatų ir vidaus darbo organizavimo klausimais leidžia potvarkius“[323]. Tačiau minėtas įstatymas nesukonkretino aptarnaujančių padalinių. Šį klausimą vadovaudamasis diskrecija[324] spręsdavo Respublikos Prezidentas.

[322] Valstybės žinios. 1994 m. rugpjūčio 17 d. Nr. 63. Publikacijos Nr. 1238; 1999 m. spalio 29 d. Nr. 92. Publikacijos Nr. 2693.

[323] Valstybės žinios. 1993 m. sausio 20 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 89.

[324] J. Gumbis teigia, jog jurisprudencijos požiūriu gali būti skiriami trys diskrecijos aspektai: 1) diskrecija suprantama kaip disponuojančio subjekto teisė pasirinkti principus, pagal kuriuos jis veiks; 2) kaip vieno teisės subjekto vienašališkai pasirinktas sprendimas, kuris turi įtakos kitiems subjektams, ir 3) diskrecija kaip pasirinkimas iš to, ką teisė leidžia (plačiau žr.: 1) Gumbis J. Teisinė diskrecija: teorinis požiūris // Teisė. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2004. Nr. 52. P. 40–51; 2) Gumbis J. Teisinė diskrecija: socialinis požiūris. Ten pat. P. 52–61).

A. Urmonas ir B. Pranevičienė nurodo, kad institucijos arba pareigūno diskrecija – tai teisė spręsti kokį nors klausimą, veikti savo nuožiūra. Ši institucijos arba pareigūno diskrecija turėtų palengvinti ir užtikrinti efektyvų institucijai priskirtų funkcijų įgyvendinimą ir kartu prisidėti prie žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo (plačiau žr.: Urmonas A., Pranevičienė B. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės // Jurisprudencija. – Vilnius, 2002. Nr. 32 (24). P. 54–64).

O Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymo 1, 3, 5, 7, 8, 9, 13, 15, 20 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 21, 22, 23, 24 straipsniais įstatyme (2003 m. lapkričio 11 d. įstatymo Nr. IX–1813 redakcija) jau kalbama apie Respublikos Prezidento kanceliariją. Šio įstatymo 7 straipsnis (Respublikos Prezidento įstatymo 13 straipsnio 2 dalis) jau įtvirtino, kad Respublikos Prezidento politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių skaičių, Respublikos Prezidento kanceliarijos struktūrą, Respublikos Prezidento kanceliarijos valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų skaičių nustato Respublikos Prezidentas, kuris šiais ir rezidencijos bei kanceliarijos vidaus darbo organizavimo klausimais leidžia potvarkius[325]. Nors ši pataisa jau įvardija svarbiausius Respublikos Prezidentą aptarnaujančius padalinius, tačiau lieka neaišku, ar Respublikos Prezidento politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai įeina į Respublikos Prezidento kanceliarijos sudėtį. Šią abejonę išsklaido Respublikos Prezidento 2007 m. kovo 29 d. potvarkis Nr. 2K–360, kuriuo patvirtinta Respublikos Prezidento kanceliarijos struktūra[326]. Manytina, kad Respublikos Prezidento politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai į kanceliarijos sudėtį įeina, tačiau jų statusas specifinis. Taigi Respublikos Prezidentą aptarnaujantys padaliniai (kanceliarija) skirstytini į dvi grupes: vieną jų sudaro Respublikos Prezidento politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, kurie pavaldūs ir atskaitingi Respublikos Prezidentui (padeda Respublikos Prezidentui formuoti ir įgyvendinti politines nuostatas bei Konstitucijos 84 straipsnyje reglamentuotus įgaliojimus), o kitą – Respublikos Prezidento kanceliarija, kuri susideda iš karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, kurie užtikrina Respublikos Prezidento institucijos finansinį, ūkinį ir materialinį-techninį aprūpinimą.

Respublikos Prezidento instituciją aptarnauja įvairios paskirties aptarnaujantys padaliniai. Jų tikslas – užtikrinti Respublikos Prezidento veiklą ir sudaryti sąlygas jam vykdyti Konstitucijos priskirtus įgaliojimus. Respublikos Prezidento 2007 m. balandžio 12 d. potvarkiu Nr. 2K–367 „Dėl didžiausio leistino Respublikos Prezidento politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų, Respublikos Prezidento kanceliarijos karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir

[325] Valstybės žinios. 2003 m. lapkričio 28 d. Nr. 112. Publikacijos Nr. 4992.

[326] Lietuvos Respublikos Prezidento 2007 m. kovo 29 d. potvarkis Nr. 2K–360 „Dėl Respublikos Prezidento kanceliarijos struktūros patvirtinimo“ // Informaciniai pranešimai. 2007. Nr. 26. Publikacijos Nr. 345.

gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto, pareigybių skaičiaus“ 1 straipsnyje reglamentuota, kad didžiausias leistinas Respublikos Prezidento politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičius yra 45, didžiausias leistinas Respublikos Prezidento kanceliarijos valstybės tarnautojų skaičius – 32 ir didžiausias leistinas darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skaičius – 118[327]. Vadinasi, Respublikos Prezidentui vykdyti suteiktus įgaliojimus padeda apie 20 aptarnaujančių padalinių (grupės, departamentai, tarnybos, skyriai, poskyriai), kuriose bendrai gali dirbti 195 valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Kurį laiką šis skaičius beveik nekito (2004–2006 m. atitinkamais dekretais buvo nustatytos 142 pareigybės), o pastaruoju dekretu šis skaičius padidintas 53 pareigybėmis, nors Respublikos Prezidento įgyvendinamų funkcijų, reglamentuotų Konstitucijos 84 straipsnyje, sąrašas išliko nepakitęs.

Respublikos Prezidento kanceliarijos struktūrinius padalinius dažniausiai sudaro keletas valstybės tarnautojų (pvz., Respublikos Prezidento protokolo skyrius (2), Apdovanojimų ir renginių koordinavimo skyrius (3) ir kt.), o kai kuriuose padaliniuose (Vidaus audito tarnyba) dirba tik vienas darbuotojas, t. y. pasižymi siauru valdomumo mastu.

Iki anksčiau minėtos Respublikos Prezidento įstatymo pataisos aprobavimo, t. y. iki 2003 m. lapkričio pabaigos, įstatymuose ir Respublikos Prezidento instituciją aptarnaujančių padalinių veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose buvo plačiai vartojama Prezidentūros sąvoka. Ji buvo įtvirtinta kai kuriuose įstatymuose (Vadovybės apsaugos, Diplomatinės tarnybos, Biudžetinių įstaigų bei kituose įstatymuose) ir Respublikos Prezidento kanceliarijos vadovo 1999 m. gruodžio 9 d. patvirtintos Piliečių ir kitų asmenų prašymų, pareiškimų, pasiūlymų ir skundų nagrinėjimo bei gyventojų priėmimo Lietuvos Respublikos Prezidentūroje tvarkos pavadinime ir jos nuostatose.

Respublikos Prezidento politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai pagal pavestas vykdyti funkcijas suskirstyti į Prezidento patarėjų atskirais klausimais grupes, kurias iš esmės sudaro 5–8 politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai. Prezidento patarėjo grupei vadovauja grupės vadovas, kuriuo yra skiriamas vienas iš patarėjų. Jų yra penkios – Kultūros, mokslo ir ugdymo grupė, Nacionalinio saugumo grupė, Užsienio politikos grupė, Ekonominės ir socialinės politikos grupė bei Vidaus politikos ir analizės grupė. Viena tarnyba – Spaudos tarnyba

[327] Informaciniai pranešimai. 2007 m. balandžio 18 d. Nr. 29. Publikacijos Nr. 447.

ir vienas departamentas – Teisės departamentas. O Respublikos Prezidento asistento ir sekretoriaus, kaip politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų, pareigybės neįeina nė į vienos anksčiau nurodytos grupės sudėtį.

Įdomi ir specifinė Prezidentūros kanceliarija, kuriai nebūdinga klasikinė kanceliarijos struktūra. Pagal Respublikos Prezidento 2006 m. lapkričio 13 d. potvarkiu Nr. 290 patvirtintų Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijos nuostatų 1 punktą Respublikos Prezidento kanceliarija yra valstybės įstaiga, padedanti Respublikos Prezidentui įgyvendinti jo funkcijas ir atliekanti Respublikos Prezidento rezidencijos finansinį, ūkinį bei materialinį aptarnavimą[328]. Ji yra viešasis juridinis asmuo (biudžetinė įstaiga), turinti sąskaitą banke, antspaudą su Lietuvos valstybės herbu ir savo pavadinimu. Respublikos Prezidento kanceliarijos veiklos tikslas – padėti įgyvendinti Respublikos Prezidentui jo funkcijas. Savo veikloje ji vadovaujasi Konstitucija, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis, Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymu ir kitais įstatymais, kitais Seimo priimtais teisės aktais, Respublikos Prezidento dekretais ir Vyriausybės nutarimais.

Respublikos Prezidento kanceliarijos struktūrą ir nuostatus tvirtina Respublikos Prezidentas. Jos vidinę organizacinę struktūrą sudaro Prezidento priimamasis (vienintelis savo sudėtyje turintis Raštinės ir Vertimų poskyrius), Vidaus audito tarnyba, Teisės ir personalo skyrius, Apdovanojimų ir renginių koordinavimo skyrius, Finansų skyrius, Informacijos ir technologijų skyrius, Rūmų ir rezidencijos administratorių tarnybos, Turto valdymo skyrius, Heraldikos komisija ir Transporto skyrius.

Įgyvendindama jai pavestus uždavinius Respublikos Prezidento kanceliarija vykdo šias funkcijas:

1) ūkiškai ir techniškai aptarnauja Respublikos Prezidentą, jo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, Respublikos Prezidento kanceliarijos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis;
2) teisės aktų nustatyta tvarka ir atvejais atstovauja Respublikos Prezidentui teismuose;
3) organizuoja Respublikos Prezidento, jo kanceliarijos raštvedybą, saugo Respublikos Prezidento dekretų ir potvarkių rengimo dokumentus ir originalus, Respublikos Prezidento kanceliarijos archyvinę medžiagą;

[328] http://www.president.lt/institucija/kanceliarija/nuostatai

4) organizuoja ir techniškai aptarnauja Respublikos Prezidento kanceliarijoje vykstančius posėdžius, pasitarimus;
5) Respublikos Prezidento kanceliarijos darbo reglamento nustatyta tvarka organizuoja Respublikos Prezidento priimtų dekretų paskelbimą;
6) teisės aktų nustatyta tvarka tvarko buhalterinę apskaitą ir atskaitomybę;
7) teisės aktų nustatyta tvarka organizuoja įslaptintos informacijos apsaugą ir tvarko raštvedybą;
8) įstatymų nustatyta tvarka valdo, naudoja valstybės turtą ir juo disponuoja;
9) nustatyta tvarka nagrinėja gautus piliečių ir kitų asmenų prašymus ir skundus, apibendrina prašymuose ir skunduose keliamas problemas, reguliariai informuoja apie jas Respublikos Prezidentą;
10) organizuoja piliečių ir kitų asmenų priėmimą;
11) Respublikos Prezidento pavedimu šaukia Pilietybės ir Malonės komisijų posėdžius ir rengia jiems medžiagą;
12) vykdo kitas įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų nustatytas funkcijas.

Respublikos Prezidento kanceliarijai vadovauja kancleris[329], kurį Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų Respublikos Prezidentas. Jis pavaldus Respublikos Prezidentui. Respublikos Prezidento kanceliarijos kancleris gali tu-

[329] Respublikos Prezidento kanceliarijos kancleris vykdo šias funkcijas: 1) sprendžia Prezidento kanceliarijos kompetencijai priskirtus klausimus, atsako už visą Respublikos Prezidento kanceliarijos darbą; 2) saugo Respublikos Prezidento, Respublikos Prezidento kanceliarijos antspaudą ir atsako už antspaudų naudojimą; 3) įstatymų nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš Prezidento kanceliarijos karjeros valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, skatina ir skiria jiems nuobaudas; 4) tvirtina karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių aprašymus; 5) nustato veiklos sritis Prezidento kanceliarijos struktūriniams padaliniams; 6) kaip ordinų kancleris tvarko valstybės apdovanojimus; 7) tvirtina Prezidento kanceliarijos karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, atostogų grafiką; 8) nustato įėjimo į Respublikos Prezidento kanceliariją ir įvažiavimo į teritoriją tvarką; 9) nustato piliečių ir kitų asmenų prašymų, skundų, nagrinėjimo, asmenų priėmimo, aptarnavimo Prezidento kanceliarijoje tvarką; 10) sudaro sutartis su juridiniais ir fiziniais asmenimis Prezidento kanceliarijos funkcijų vykdymui užtikrinti; 11) leidžia įsakymus jo kompetencijai priskirtais klausimais; 12) vykdo kitas Respublikos Prezidento jam pavestas ar teisės aktuose nustatytas funkcijas.

rėti pavaduotoją, kurį Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų kancleris. Respublikos Prezidento kanceliarijos kancleris yra aukščiausias kanceliarijos karjeros valstybės tarnautojas.

Respublikos Prezidento kanceliarijos darbas organizuojamas vadovaujantis Respublikos kanceliarijos darbo reglamentu, kurį tvirtina kancleris. Respublikos Prezidento kanceliarijos karjeros valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, pavaldūs Respublikos Prezidento kanceliarijos kancleriui.

Ne visiškai aiški Respublikos Prezidento kanceliarijos organizacinė teisinė forma. Problemos esmė ta, kad ji traktuojama kaip valstybės įstaiga. Konstitucijos 67 straipsnio 5 punkte įtvirtinta, kad Seimas „steigia įstatymo numatytas valstybės institucijas bei skiria ir atleidžia jų vadovus“. Konstitucinio Teismo 1998 m. balandžio 21 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 29 straipsnio pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1997 m. vasario 25 d. nutarimo „Dėl V. Nikitino atleidimo iš generalinio prokuroro pareigų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ konstatuota: „Teisės doktrinoje valstybės institucija paprastai traktuojama kaip valstybės įstaiga, per kurią įgyvendinama valstybės valdžia. Taigi valstybės institucija yra valstybės funkcijų įgyvendinimo mechanizmo sudedamoji dalis“[330]. Vadinasi, Respublikos Prezidento kanceliarija negali būti priskirta prie valstybės įstaigų, nes neįgyvendina valstybės valdžios, o atlieka tik pagalbinio, aptarnaujančio pobūdžio funkcijas, kitaip tariant, yra aparatas, aptarnaujantis valstybės vadovą. Deja, tokia pati padėtis būdinga ir kitų valstybės valdžią vykdančių institucijų organizacinėms valdymo struktūroms (Seimo ir Vyriausybės kanceliarijoms).

1.2.4. Respublikos Prezidento dekretai ir potvarkiai

Vykdydamas savo įgaliojimus Respublikos Prezidentas leidžia dekretus, kurie daro įtaką vykdomosios valdžios ir kitų institucijų funkcionavimui. Tai įstatymų įgyvendinamieji (poįstatyminiai), dažniau nenorminio nei norminio pobūdžio teisės aktai, kurie negali prieštarauti įstatymams ir kurie paprastai būna susiję su tam tikrų valstybės pareigūnų skyrimu ir atleidimu, atitinkamiems asmenims valstybinių apdovanojimų, piliety-

[330] Valstybės žinios. 1998 m. balandžio 24 d. Nr. 39. Publikacijos Nr. 1044.

bės bei malonės teikimu ir pan. bei rečiau su tam tikrų teisės normų nustatymu (pvz., Respublikos Prezidento dekretai dėl atitinkamų nuostatų ir (ar) taisyklių patvirtinimo). Dauguma jo dekretų turi valdymo pobūdį, tačiau tik kai kurių iš jų turinį sudaro administracinės teisės normos. Respublikos Prezidento teisės aktus arba jų atskiras nuostatas gali panaikinti Konstitucinis Teismas. Pripažinus Respublikos Prezidento teisės aktą prieštaraujančiu Konstitucijai jis netenka galios, kai oficialiai paskelbiama, kad atitinkamas teisės aktas (arba jo dalis) prieštarauja Konstitucijai. Dėl Respublikos Prezidento dekretų atitikties Konstitucijai ir įstatymams nustatymo į Konstitucinį Teismą turi teisę kreiptis ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių ir teismai.

Pagal Respublikos Prezidento įstatymo 13 straipsnio 2 dalį Respublikos Prezidentas dėl Respublikos Prezidento politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių skaičiaus, Respublikos Prezidento kanceliarijos struktūros, Respublikos Prezidento kanceliarijos valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų skaičiaus priima potvarkius, kurie skelbiami įstatymų nustatyta tvarka. Šie Respublikos Prezidento leidžiami teisės aktai gali būti ir norminio (pvz., Respublikos Prezidento 2006 m. lapkričio 13 d. potvarkis Nr. 290 „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijos nuostatų patvirtinimo“), ir nenorminio (pvz., Respublikos Prezidento 2007 m. kovo 29 d. potvarkis Nr. 2K–360 „Dėl Respublikos prezidento kanceliarijos struktūros patvirtinimo“) pobūdžio.

Konstitucijoje yra įtvirtintas Respublikos Prezidento dekretų kontrasignavimo institutas. Respublikos Prezidento dekretai Konstitucijos 85 straipsnyje nurodytais valdymo klausimais turi būti kontrasignuojami Ministro Pirmininko arba atitinkamo ministro. Tai reiškia, kad anksčiau minėti Respublikos Prezidento dekretai juridiškai įsigalioja tik tada, kai juos pasirašo Ministras Pirmininkas arba atitinkamos valdymo (administravimo) srities ministras. Taip išreiškiamas Ministro Pirmininko arba atitinkamo ministro pritarimas dekreto turiniui ir kartu jiems tenka visa atsakomybė už jo vykdymą. Taigi kontrasignavimas – tai valstybės vadovo, pasirašiusio šį teisės aktą kaip valstybės vadovas, o ne kaip jo autorius, juridinės atsakomybės nebuvimo sąlyga[331].

Visa, kas išdėstyta, rodo, kad valstybės vadovo funkcijos ir įgaliojimai vykdomosios valdžios srityje gana svarbūs. Tai pabrėžia ir P. Čiočys, teigdamas, jog „[…] prezidento funkcijos siejasi su visomis trimis valdžiomis

[331] Глазунова Н. И. Система государственного управления. Учебник. – Москва, 2002.

[…], bet vis dėlto jo pagrindiniai uždaviniai ir įgaliojimai susiję su vykdomąja valdžia“[332]. Suteiktais įgaliojimais jis užtikrina nepertraukiamą vykdomosios valdžios funkcionavimą. Nors Respublikos Prezidentui Konstitucija paveda vykdyti svarbius įgaliojimus anksčiau minėtoje srityje, tačiau jis pats tiesiogiai nevadovauja šią valstybės valdžios rūšį įgyvendinančioms institucijoms. Jis nustato bendrąsias vidaus ir užsienio politikos kryptis, o kasdieniu vykdomosios valdžios įgyvendinimu rūpinasi Vyriausybė.

2. AUKŠČIAUSIA VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJA

2.1. LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖ

Be valstybės vadovo svarbiausiu vykdomosios valdžios institucijų sistemos elementu daugelyje valstybių yra laikomos vyriausybės. Vyriausybė – tai aukščiausia kolegiali vykdomosios valdžios institucija, kuriai priskiriami ministerijų (kai kuriose šalyse ir kitų centrinių vykdomosios valdžios institucijų) vadovai. Dažniausiai ji traktuojama kaip ministrų taryba arba ministrų kabinetas, nors yra ir kitų pavadinimų. Pavyzdžiui, Norvegijoje, Suomijoje ir Švedijoje vyriausybė oficialiai vadinama Valstybine taryba, Šveicarijoje – Federaline taryba, tačiau kokios nors ypatingos prasmės šie pavadinimai neturi. Tarp kitko, ministrų kabinetas būdingas visoms valdymo formoms ir gali turėti ir aukščiausiosios vykdomosios valdžios, ir valstybės vadovo patariamosios institucijos statusą. Skirtingas ir ministrų kabineto kolegialumo laipsnis. Vyriausybės statusą ir faktinį vaidmenį, jos formavimo ir veiklos tvarką lemia politinis režimas ir politinė praktika, susiklostę atitinkamoje valstybėje.

Kai kuriose valstybėse įžvelgiami vyriausybių, posėdžiaujančių pirmininkaujant valstybės vadovui ir vyriausybių, posėdžiaujančių pirmininkaujant ministrui pirmininkui, skirtumai. Prancūzijoje, Belgijoje, taip pat daugelyje prancūzų kalba kalbančių Afrikos valstybių pirmuoju atveju vartojamas terminas *ministrų taryba*, o antruoju – *kabineto taryba*. Skandinavijos šalyse paprastai skiriama valstybinė taryba, kai posėdžiams pirmininkauja valstybės vadovas, ir ministrų taryba, kai posėdžiams pirmininkauja ministras pirmininkas.

[332] Čiočys P. Teisės pagrindai. – Vilnius, 2000.

Ypač formalizuoti siauros ir plačios Didžiosios Britanijos Vyriausybės sudėties ir kai kurių kitų valstybių skirtumai sandraugos narėse (pvz., Indijoje). Anglijos Vyriausybę sudaro apie 100 narių, kurie niekada visos sudėties nesusirenka. Visos sudėties ši Vyriausybė susirenka tik kolektyviai atsistatydindama. Visus svarbiausius klausimus svarsto ir sprendimus priima kabinetas, kurį sudaro Ministras Pirmininkas ir įtakingiausi ministrai (paprastai apie 20 žmonių). Kabinete kartais sudaromas siauresnis, vidinis, kabinetas iš 3–6 asmenų, į kurį įeina Ministras Pirmininkas ir kai kurie svarbiausi ministrai, turintys didžiausią jo pasitikėjimą.

Nors skirtingų šalių konstitucijose vartojamos nevienodos sąvokos, terminas *vyriausybė* laikomas apibendrinamuoju. Kaip konkrečiai jis traktuojamas, dažniausiai priklauso nuo šalies valdymo formos. Prezidentinėse respublikose, taip pat absoliutinėse ir dualistinėse monarchijose vyriausybė suprantama kaip visuma valstybės vadovo patarėjų, kurių įgaliojimai išvestiniai iš valstybės vadovo įgaliojimų. Tokiu atveju vyriausybė paprastai nesudaro vieningos kolegialios institucijos. Šiuo požiūriu labai tipiška terminologija, vartojama Meksikos konstitucinėje teisėje, kur Vyriausybė apibrėžiama terminu *valstybinių sekretorių pasitarimas*.

Minėtų valstybių konstitucijos prezidentą paprastai traktuoja kaip valstybės ir vyriausybės vadovą. Jis vaidina svarbiausią vaidmenį nustatant vyriausybės veiklos programą ir priimant svarbius sprendimus. Kiekvienas iš vyriausybės ministrų laikomas įgaliotu įgyvendinti valstybės vadovo politiką jam patikėtoje srityje. Prezidentinėse respublikose, kur egzistuoja ministro pirmininko postas, jis yra prezidento padėjėjas ir jam įgaliojimai suteikiami prezidento nuožiūra. Svarbiausias ministro pirmininko uždavinys iš esmės yra sutelkiamas į pagalbinių, bendrojo koordinavimo funkcijų įgyvendinimą.

Parlamentinės valdymo formos šalyse vyriausybė paprastai atlieka kolegialios vykdomosios valdžios institucijos, kuri už įgyvendinamą politiką yra atskaitinga parlamentui, vaidmenį. Dažniausiai tokia vyriausybė yra sudaroma parlamento ir turi turėti parlamento daugumos pasitikėjimą. Pagal partinę sudėtį visas vyriausybes galima skirstyti į partines ir nepartines. Pastarosios dažniausiai būdingos Rytų Arabijos monarchijoms, kur visiškai nėra politinių partijų (pvz., Omane, Saudo Arabijoje ir kt.). Nepartinės vyriausybės taip pat buvo sudaromos ir karinių režimų sąlygomis trečiojo pasaulio šalyse.

Partinės vyriausybės gali būti vienpartinės ir koalicinės. Pirmosios formuojamos parlamentinės ir mišrios valdymo formos šalyse, kur kokia nors partija turi daugumą vietų parlamente (pvz., Didžiojoje Britanijoje, Ka-

nadoje), taip pat prezidentinėse respublikose, kur ministrais dažniausiai tampa partijos, laimėjusios prezidento rinkimus, atstovai. Koalicinės vyriausybės paprastai sudaromos parlamentinės ir mišrios valdymo formos šalyse, kuriose nė viena partija neturi daugumos parlamente (pvz., Italijoje, Belgijoje, Danijoje ir kt.).

Atsižvelgiant į tai, kaip įvairios parlamento frakcijos palaiko vyriausybę, skiriamos mažumos ir daugumos vyriausybės. Mažumos vyriausybės paprastai formuojamos tada, kai sudaryti valdančiąją koaliciją, kuri sujungtų partijas, besiremiančias parlamento daugumos palaikymu, yra neįmanoma. Mažumos vyriausybė paprastai ateina į valdžią palaikoma kitų partijų, tiesiogiai neįeinančių į vyriausybę. Panašus vyriausybių formavimas iš dalies būdingas Skandinavijos šalių (pvz., Norvegijos, Švedijos, Danijos) monarchijoms. Taip sudaryta ir funkcionuoja keturioliktoji Lietuvos Respublikos Vyriausybė.

Ypatingais atvejais gali būti formuojamos ir vadinamosios *nacionalinės vienybės vyriausybės*, į kurių sudėtį įeina didžiausios ir įtakingiausios politinės partijos, esančios parlamente. Keletą kartų panašios vyriausybės XX a. pirmojoje pusėje buvo sudarytos Didžiojoje Britanijoje. Po Antrojo pasaulinio karo nacionalinės vienybės vyriausybės buvo formuojamos ir Belgijoje. Bandymų sudaryti tokias vyriausybes buvo imtasi ir Graikijoje, Izraelyje bei Libane. Nuostatos, nukreiptos į sąlygų nacionalinės vienybės vyriausybei formuoti sudarymą, buvo įtrauktos į 1994 m. Pietų Afrikos Respublikos Laikinąją Konstituciją, o vėliau ir į 1996 m. Konstituciją, kuri įsigaliojo 1997 m.

Laikiną pobūdį paprastai turi vadinamosios dalykinės, tarnybinės vyriausybės, sudaromos paprastai apibrėžtoms valstybinio valdymo funkcijoms vykdyti iki to momento, kol po parlamento rinkimų bus sudaryta nauja vyriausybė. Pokario laikotarpiu tokios vyriausybės, į kurių sudėtį dažniausiai įėjo aukščiausio rango valdininkai (technokratai), buvo formuojamos Suomijoje, Portugalijoje, Italijoje, Maroke[333].

2.1.1. Vyriausybės sudarymas

Svarbiausią vietą Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje užima Vyriausybė. Ji yra aukščiausioji valstybės valdžios

[333] Сравнителъное конституционное право. Учебное пособие / Отв. ред. В. Е. Чиркин. – Москва: издателъство «Международные отношения», 2002. С. 372–374.

vykdomoji institucija Lietuvos Respublikoje, įgyvendinanti vykdomąją valdžią šalyje ir vadovaujanti šios sistemos institucijoms bei koordinuojanti jų veiklą. Vyriausybės galias ir jos veiklos teisinį pagrindą apibrėžia Konstitucija (91–101 straipsniai[334]) ir Seimo 1994 m. gegužės 19 d. priimtas Vyriausybės bei kiti įstatymai ir teisės aktai.

Vyriausybės konstitucinis teisinis institutas susideda iš normų, reguliuojančių jos formavimo tvarką, nustatančių vyriausybės įgaliojimus, jos sudėtį, atsakomybę ir atskaitomybę, tiek vyriausybės narių, tiek jų ir kitų valstybės institucijų santykius. Konstitucijose nustatoma tik vyriausybės teisinio statuso pagrindai, nors kai kurių valstybių konstitucijos šį institutą reglamentuoja gana detaliai (pvz., Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucija). Išsamiai vyriausybės įgaliojimai ir kiti kompetencijos aspektai apibrėžiami specialiuosiuose vyriausybių įstatymuose (pvz., Italijos, Rusijos, Lietuvos, Estijos ir t. t.). Dauguma bendro pobūdžio normų, įtvirtintų konstitucijose ir įvairiuose įstatymuose, sukonkretinamos vyriausybių darbo reglamentuose.

Prezidentinėse respublikose vyriausybės veikla gali būti nereguliuojama specialiaisiais įstatymais, nes ministrų pareigybes ir jų įgaliojimus nustato prezidentas. Prezidentinėse, pusiau prezidentinėse respublikose, taip pat absoliutinėse ir dualistinėse monarchijose reikšmingą vaidmenį teisiškai reguliuojant vyriausybės veiklą vaidina valstybės vadovo teisės aktai.

Vyriausybės veikla nukreipta į jai priskirtų įgaliojimų įgyvendinimą: Konstitucijos, tarptautinių susitarimų, įstatymų ir Respublikos Prezidento dekretų vykdymo organizavimą bei jų igyvendinimo sistemingą kontrolę. Vyriausybė – kolegiali, bendros kompetencijos vykdomosios valdžios institucija[335]. Pagal Vyriausybės įstatymo 1 straipsnį „Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai“[336]. Ministrą Pirmininką Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas.

[334] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 36–39.

[335] Bendros kompetencijos vykdomosios valdžios institucijomis vadinamos institucijos, įgyvendinančios viešąjį valdymą (administravimą) visose valdymo srityse ir visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje arba tam tikrame teritoriniame administraciniame vienete esančių visų valdymo objektų atžvilgiu, nesvarbu, kokios jų organizacinės teisinės ir nuosavybės formos. Šiai vykdomosios valdžios institucijų kategorijai galima priskirti Vyriausybę ir apskričių viršininkų institucijas.

[336] Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772; 1998 m. gegužės 1 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 1131.

Vyriausybės formavimas[337] – sudėtingas procesas, kuriam būdingas politinis aspektas. Jis ypatingas tuo, kad formuojant Vyriausybę kaip kolegialią instituciją dalyvauja dvi Lietuvos Respublikos aukščiausios valdžios ins-

[337] Vyriausybės formavimo tvarką iš esmės lemia valdymo forma. Galima skirti du pagrindinius vyriausybės formavimo būdus: parlamentinį, kuris būdingas parlamentinės valdymo formos šalims, ir neparlamentinį, kuris tipiškas prezidentinėms respublikoms. Pusiau prezidentinėse respublikose vyriausybė dažniausiai formaliai formuojama neparlamentiniu būdu, bet turint omenyje politinių jėgų santykį parlamente.

Parlamentinėse respublikose, taip pat absoliutinėse ir dualistinėse monarchijose vyriausybė sudaroma paprastai valstybės vadovo nuožiūra. Lotynų Amerikos šalyse prezidento teisė savarankiškai ir nepriklausomai nuo kokių nors kitų institucijų formuoti vyriausybę niekaip nėra ribojama. Kai kuriose nurodytos grupės valstybėse (pvz., Ekvadore, Jungtinėse Valstijose) valstybės vadovo skiriamiems ministrams turi pritarti parlamentas. Filipinuose būtinas specialus komiteto patarimas, kurį sudaro senato pirmininkas ir po 12 narių nuo abiejų rūmų, renkamų proporcingai partinių frakcijų skaičiui.

Kai kuriose arabų monarchijose (pvz., Saudo Arabijos, Omano, Kuveito ir kt.) vyriausybė formuojama išskirtinai giminystės, klanų pagrindu. Svarbiausiu kriterijumi monarchui skirstant vyriausybinius postus laikomas priklausymas ne politinėms partijoms (kaip minėta anksčiau, jų paprastai tose šalyse nėra), o valdančiai šeimai.

Pusiau prezidentinėse respublikose valstybės vadovas paprastai ministru pirmininku skiria vienos iš partijų, laimėjusių parlamento rinkimuose, lyderį, o jo teikimu – kitus ministrus. Kaip rodo Prancūzijos patirtis, sutampant prezidentinei ir parlamentinei daugumai vyriausybės narių skyrimo klausimą savarankiškai sprendžia valstybės vadovas.

Parlamentinės valdymo formos šalyse (pvz., Graikijoje, Italijoje, Indijoje, Kanadoje) valstybės vadovas ministru pirmininku dažniausiai skiria partijos, laimėjusios parlamento rinkimuose, lyderį, o jo teikimu – kitus ministrus. Kai kuriose šalyse (pvz., Vokietijoje, Japonijoje, Ispanijoje, Suomijoje) asmuo, pretenduojantis užimti ministro pirmininko postą, nustatomas tiesiogiai balsuojant parlamente ir tik po to parlamento valia išreiškiama atitinkamu valstybės vadovo teisės aktu. Švedijoje monarchas formaliai nedalyvauja sudarant vyriausybę, nes jos vadovas skiriamas parlamento pirmininko (Rikstago talmano) aktu.

1992 m. prėmus Pagrindinį įstatymą dėl Vyriausybės Izraelyje Ministrą Pirmininką tiesiogiai renka gyventojai kartu su rinkimais į parlamentą (Knesetą). Taip išrinktas Ministras Pirmininkas savarankiškai formuoja Vyriausybę, kurios sudėtį tvirtina parlamentas (Knesetas). Parlamento (Kneseto) atsisakymas patvirtinti Vyriausybę prilyginamas nepasitikėjimo Ministrui Pirmininkui išreiškimu. Tai suponuoja parlamento (Kneseto) paleidimą ir naujų rinkimų organizavimą.

Jeigu kokia nors partija (partijų koalicija) turi aiškią daugumą parlamente, tai problemų sudarant vyriausybę nekyla, nes jos lyderis vos ne automatiškai tampa ministru pirmininku. Tokia padėtis iš dalies būdinga Anglijai, Kanadai, Australijai, Malaizijai, Singapūrui. Daug sunkiau būna tuomet, kai nė viena politinė partija ar politinių partijų koalicija neturi daugumos parlamente (pvz., Austrijoje, Belgijoje, Danijoje, Italijoje). Kai kada čia vyriausybės formavimas trunka gana ilgai, o jos sudėtis galiausiai ne visada atspindi pačių rinkimų rezultatus.

Vienpartinėse vyriausybėse ministrų postus paprastai paskirsto ministras pirmininkas, o koalicinėse vyriausybėse lemiamą vaidmenį šiame procese vaidina politinės partijos, deleguojančios savo narius į vyriausybę. Tos partijos paprastai turi savo „kvotas“, skiriamas proporcingai jų parlamentinių frakcijų dydžiui.

titucijos – Respublikos Prezidentas ir Seimas. Esminis vaidmuo sudarant Vyriausybę vis dėlto tenka Seimui, nors iš pirmo žvilgsnio atrodo atvirkščiai. Vadinasi, „ji priklausoma tiek nuo Prezidento, tiek gerokai didesniu mastu nuo Seimo“[338].

Sudarant koalicines vyriausybes ministras pirmininkas negali veiksmingai kontroliuoti pretendentų į ministrų postus atranką netgi savo politinės partijos aspektu. Šiuo atveju tipiškas pavyzdys – Italija, kai Ministras Pirmininkas priklausė kadaise šalyje stambiausiai Krikščionių-demokratų partijai. Ji pati buvo sudaryta iš keletos frakcijų, siuntusių savo atstovus į Vyriausybę, kuri vis labiau panašėjo į savotišką delegatų nuo frakcijų komitetą. Toks susiskaldymas veikė kabinetą iš vidaus, nes ministrai savo partijai ir ypač savo frakcijai buvo lojalesni nei Vyriausybei. Tai trukdė veiksmingai ir produktyviai Vyriausybės veiklai. Analogiškai buvo formuojama ir vienpartinė liberalų demokratų Vyriausybė Japonijoje. Atskirų ministrų kandidatūras pasirinkdavo ne Ministras Pirmininkas, o teikdavo atitinkamos valdančiosios partijos frakcijos, taip pat turėjusios nustatytas „kvotas“ proporcingai savo narių skaičiui parlamente.

Formuojant vyriausybę taip pat atsižvelgiama į keletą kitų veiksnių, pirmiausia į geografinius, etninius, religinius. Pavyzdžiui, Indijoje pagal susiklosčiusią tradiciją Vyriausybėje turi būti pagal galimybes atstovaujami pagrindiniai šalies geografiniai rajonai ir religinės bendruomenės. Panaši tvarka ir Kanadoje, kur kabinetas sudaromas remiantis vadinamuoju atstovavimo principu, pagal kurį Vyriausybėje turi būti atstovaujamos visos arba kraštutiniu atveju vyriaujanti federacijos subjektų dauguma, pagrindinės šalies kalbinės (angliškoji ir prancūziškoji) ir religinės (protestantiškoji ir katalikiškoji) grupės. Reikalavimai, susiję su įvairių religinių ir etnokonfesinių grupių atstovavimu kabinete, įtvirtinti ir tokių šalių kaip Belgijja, Šveicarija, Libanas įstatymuose.

Daugelyje šalių (pvz., Graikijoje, Italijoje, Čekijoje, Lenkijoje, Turkijoje) vyriausybė, kad galėtų pradėti tiesiogiai įgyvendinti savo funkcijas, privalo užsitikrinti valdančiosios daugumos parlamente palaikymą, kuris dažniausiai pasireiškia pasitikėjimo votumu jos programai ir sudėčiai. Tokia praktika vadinama pozityviu parlamentarizmu. Pavyzdžiui, Italijoje Vyriausybė turi gauti abiejų parlamento rūmų palaikymą per 10 dienų po jos sudarymo. Čekijoje Vyriausybė privalo gauti daugumos Žemųjų rūmų narių pasitikėjimą per 30 dienų.

Šiaurės ir Vakarų Europos šalyse paplito negatyvaus parlamentarizmo principas, pagal kurį vyriausybė neprivalo gauti teigiamą parlamento votumą dėl pasitikėjimo ja ir gali funkcionuoti iki to laiko, kol parlamentas dauguma balsų nepareikš jai nepasitikėjimo. Taip manytina, kad kabinetas turi parlamento pasitikėjimą, dėl ko ne vyriausybė privalo įrodyti savo palaikymą parlamentui, o, atvirkščiai, parlamentas turi įrodyti, kad jis daugiau nepalaiko vyriausybės.

Pagal Danijos, Norvegijos konstitucijas vyriausybė įgauna įgaliojimus veikti, kai monarchas paskiria ministrą pirmininką. Tokios taisyklės palankios sudaryti mažumos vyriausybę. Tai galiausiai užtikrina nepertraukiamą valstybės mechanizmo funkcionavimą, daro jį lankstesnį ir stabilesnį įvairesnių jėgų santykiams vidaus politinėje arenoje.

Kai kuriose valstybėse pastebimas savotiškas negatyvaus ir pozityvaus parlamentarizmo principų suderinamumas. Pavyzdžiui, Portugalijoje Prezidento sudaryta Vyriausybė turi per 10 dienų pateikti parlamentui savo veiklos programą. Ji laikoma priimta, jeigu prieš ją nenubalsuoja absoliuti parlamento dauguma. Panašiai Švedijoje parlamentas turi patvirtinti ministro pirmininko kandidatūrą, kurią teikia talmanas. Ji patvirtinama, jeigu prieš nebalsuoja absoliuti parlamento (Rikstago) narių dauguma.

[338] Hollstein A. Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje: trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos? // Politologija. – Vilnius, 1999. Nr. 2. P. 34.

Vyriausybės formavimo procesas susideda iš dviejų etapų: neformalaus ir formalaus. Neformalus etapas prasideda Ministro Pirmininko kandidatūros parinkimu. Kadangi nei Konstitucija, nei Vyriausybės įstatymas nenustato kandidato į Ministrus Pirmininkus parinkimo procedūros, tai šis etapas ir įvardijamas kaip neformalus. Praktikoje susiformavo tvarka, kai Respublikos Prezidentas teikia Seimui pretendento į Ministrus Pirmininkus kandidatūrą atsižvelgdamas į politinių partijų ar politinių partijų koalicijos, sudarančios Seime daugumą, siūlymus, nes kitaip nebus suformuota valstybės funkcionavimą užtikrinanti vykdomosios valdžios institucija. Kaip pabrėžta anksčiau minėtame Konstitucinio Teismo nutarime, „Respublikos Prezidentas gali Seimui siūlyti bet kokią Ministro Pirmininko kandidatūrą, tačiau jeigu jai nepritars Seimo dauguma, toks siūlymas nesukels teisinių padarinių ir Vyriausybė nebus pradėta formuoti“[339].

Apsvarstęs ir suderinęs siūlomo Ministro Pirmininko kandidatūrą su Seime daugumą sudarančia politine partija ar politinių partijų koalicija bei išklausęs kitų politinių partijų nuomonę Respublikos Prezidentas teikia ją svarstyti Seimui. Būtent Respublikos Prezidento dekreto priėmimas dėl tam tikros Ministro Pirmininko kandidatūros teikimo svarstyti Seimui reiškia, kad prasideda antrasis Vyriausybės formavimo proceso etapas, t. y. formalus, kuris jau yra juridiškai reglamentuotas teisės normomis. Gavęs Respublikos Prezidento teikimą dėl Ministro Pirmininko kandidatūros Seimas artimiausiame posėdyje suteikia galimybę jam pristatyti pretendentą į ministrus pirmininkus. Klausimai Respublikos Prezidentui po to, kai jis pristato Ministro Pirmininko kandidatūrą, neužduodami. Pristačius kandidatūrą žodis suteikiamas pretendentui, po to jis atsako į Seimo narių klausimus. Tada Ministro Pirmininko kandidatūrą svarsto Seimo frakcijos. Jos turi teisę su pretendentu suderintu laiku pakviesti jį į savo posėdžius ir užduoti jam klausimų. Frakcijos privalo apsvarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą ne vėliau kaip per dvi darbo dienas.

Kitas Seimo posėdis sprendimui dėl pateiktos kandidatūros priimti turi būti surengtas ne vėliau kaip per savaitę nuo Ministro Pirmininko kandidatūros pristatymo dienos. Šiame posėdyje pirmiausia išklausomos frakcijų išvados, pradedant didžiausia ir baigiant mažiausia frakcija. Paskui rengiama diskusija, kurios pabaigoje pretendentui suteikiamas žodis ir galimybė dar kartą atsakyti į Seimo narių klausimus. Respublikos Prezidentui suteikta teisė atšaukti pristatytą Ministro Pirmininko kandidatūrą bet kuriuo metu iki balsavimo dėl pritarimo jai Seime pradžios. Ministro Pir-

[339] Valstybės žinios. 1998 m. sausio 14 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 99.

mininko kandidatūrai laikoma pritarta, jeigu už ją balsavo dauguma posėdyje dalyvaujančių Seimo narių[340].

Pagal Konstituciją ir Vyriausybės įstatymą Ministrą Pirmininką Seimo pritarimu atleidžia Respublikos Prezidentas. Juridiškai tai nustatyta, tačiau tokia Respublikos Prezidento teisė nėra detalizuota ir praktikoje netaikoma. Per šešiolika nepriklausomybės metų pasikeitė trylika vyriausybių, kurių ministrai pirmininkai arba visa vyriausybė paprastai atsistatydindavo arba pasibaigus įgaliojimų laikui įgaliojimus grąžindavo Respublikos Prezidentui. Formaliai ir teoriškai atleisti Ministrą Pirmininką galima, bet praktiškai neįmanoma dėl trijų priežasčių. Pirma, nesukonkretinta Ministro Pirmininko atleidimo tvarka, nes, kitaip nei skyrimo procedūros atveju, ji nėra reglamentuota nei Konstitucijoje, nei Seimo statute, nei Vyriausybės įstatyme. Taip pat neaišku, ar atleidus Ministrą Pirmininką Vyriausybė privalo atsistatydinti. Antra, Ministro Pirmininko atsistatydinimo procedūra paprastesnė, nes nereikia gauti Seimo pritarimo – jo atsistatydinimą priima Respublikos Prezidentas. Trečia, etiškai atsistatydinimas yra garbingesnis einamų pareigų netekimo būdas (savo valia, noru) nei atleidimas iš pareigų, be to, juo neabejotinai išreiškiama pagarba valstybės vadovo institucijai. Vadinasi, Respublikos Prezidentas savo iniciatyva gali atleisti Ministrą Pirmininką, tačiau praktikoje tai kol kas netaikoma. Be to, neturint Seimo daugumos pritarimo toks Respublikos Prezidento sprendimas nesukeltų jokių teisinių padarinių.

Paskirtas Ministras Pirmininkas privalo sudaryti[341] Vyriausybę. Remiantis Konstitucijos 92 straipsnio 2 dalimi, ministrus skiria ir atleidžia

[340] Valstybės žinios. 1994 m. vasario 25 d. Nr. 15. Publikacijos Nr. 249; 1999 m. sausio 13 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 97.

[341] Į vyriausybės sudėtį kartu su jos vadovu gali įeiti ministrai, valstybės ministrai, ministrai be portfelio, taip pat parlamento sekretoriai. Vienose šalyse (pvz., Prancūzijoje, Portugalijoje) valstybės sekretoriai vadovauja svarbiausiems departamentams ir koordinuoja gretimų ministerijų veiklą. Šis rangas laikomas aukštesniu už ministro pareigybę. Kitose valstybėse (pvz., Didžiojoje Britanijoje, Indijoje), atvirkščiai, minėtas rangas laikomas žemesniu, nes valstybės ministrai yra tik stambių ministerijų vadovų pavaduotojai. Japonijoje valstybės ministrais vadinami visi kabineto nariai.

Ministrai be portfelio paprastai vykdo atskirus vyriausybės vadovo pavedimus. Kai kurie asmenys taip įtraukiami į vyriausybės sudėtį vien todėl, kad jie vaidina svarbų vaidmenį valdančiojoje partijoje. Parlamento sekretoriai (kartais dar vadinami jaunaisiais ministrais) egzistuoja daugiausia atskirose anglosaksų teisės sistemos šalyse (pvz., Didžiojoje Britanijoje), kuriose valdymo forma – parlamentinė. Svarbiausias jų uždavinys yra padėti ministrams įgyvendinti jų parlamentines pareigas.

Kai kurių šalių vyriausybėse skiriami vyriausybės vadovo pavaduotojai. Pagal Vokietijos Pagrindinį Įstatymą „federalinis kancleris skiria vieną iš federalinių ministrų federalinio kanc-

Ministro Pirmininko teikimu Respublikos Prezidentas. Dėl Vyriausybės sudėties patvirtinimo, Ministro Pirmininko kandidatūros, jo skyrimo, atsistatydinimo, pavadavimo ar ministro paskyrimo, atleidimo, atsistatydinimo ar pavedimo laikinai eiti Ministro Pirmininko arba ministro pareigas, Respublikos Prezidentas priima dekretą. Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo jo paskyrimo pristato Seimui sudarytą ir Respublikos Prezidento patvirtintą Vyriausybę ir pateikia svarstyti jos programą. Ministrai taip pat skiriami atsižvelgiant į Seimo daugumos nuomonę, nes priešingu atveju Seimo dauguma gali pareikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku, atskiru ministru, visa Vyriausybe arba du kartus iš eilės nepritarti Vyriausybės programai, dėl ko ji privalėtų atsistatydinti. Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių balsų dauguma pritaria jos programai. Taigi Vyriausybė gali pradėti funkcionuoti ir vykdyti užsibrėžtą veiklos programą tik turėdama Seimo pritarimą.

2.1.2. Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas ir atsistatydinimas

Konstitucija nenustato Vyriausybės funkcionavimo laiko, tačiau įtvirtina dvi jos veiklos pasibaigimo formas – atsistatydinimą ir įgaliojimų grąžinimą. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad nėra pagrindo sąvokas *Vyriausybės atsistatydinimas* ir *Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas* laikyti tapačiomis. Jos susijusios su skirtingomis teisinėmis situacijomis, kurios lemia ir skirtingus teisinius padarinius[342].

lerio pavaduotoju“ (69 straipsnio 1 dalis). Praktikoje dažniausiai federalinio kanclerio pavaduotoju yra užsienio reikalų ministras.

Dauguma konstitucijų neaptaria vyriausybės kiekybinės sudėties, nes šį klausimą paprastai reglamentuoja specialūs įstatymai ir valstybės vadovo aktai apie vyriausybės formavimą. Pavyzdžiui, Japonijoje Ministras Pirmininkas turi teisę skirti iki 20 valstybės ministrų. Kai kuriose šalyse (daugiausia Lotynų Amerikos šalyse) toks reglamentavimas prieštarauja oficialiai doktrinai, teigiančiai, kad „joks konstitucinis barjeras neturi stabdyti vyriausybės veiklos formų ir apimties didėjimo“.

Daugelio šalių įstatymai nustato tiek minimalų, tiek ir maksimalų vyriausybės narių skaičių. Į Norvegijos Vyriausybės sudėtį, pavyzdžiui, turi įeiti Ministras Pirmininkas ir ne mažiau kaip 7 ministrai, o Estijos Vyriausybę negali sudaryti daugiau kaip 15 narių. Pietų Afrikos Respublikos 1996 m. Konstitucija (91 straipsnis) numato, kad į Vyriausybės sudėtį įeina Prezidentas, viceprezidentai ir ne mažiau kaip 27 ministrai, kurie yra Nacionalinės asamblėjos nariai (Žemieji parlamento rūmai).

[342] Valstybės žinios. 1998 m. sausio 14 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 99.

Konstitucijoje įtvirtintą Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo ir atsistatydinimo atvejų sąrašą sukonkretina ir išplečia Vyriausybės įstatymas. Skirtumas tarp šių sąvokų yra tas, kad įgaliojimų grąžinimas dar nereiškia Vyriausybės veiklos pabaigos (išskyrus vieną atvejį), o Vyriausybei atsistatydinus jos veikla galutinai pasibaigia.

Koks tai atvejis? Po Seimo rinkimų Vyriausybė turi grąžinti įgaliojimus ir kartu privalo atsistatydinti. Šiuo atveju įgaliojimų grąžinimas yra pirmas žingsnis į privalomą, Konstitucijoje įsakmiai nurodytą Vyriausybės atsistatydinimą. Akivaizdu, kad po Seimo rinkimų nebelieka subjekto, iš kurio Vyriausybė gavo pasitikėjimą veikti, todėl ji privalo atsistatydinti. Vyriausybė pirma grąžina įgaliojimus, o atsistatydina tik sudarius naują Vyriausybę.

Vyriausybė turi grąžinti įgaliojimus ir po Respublikos Prezidento rinkimų, o iš naujo negavusi Seimo įgaliojimų ji privalo atsistatydinti. Išrinkus Respublikos Prezidentą, ji įgaliojimus grąžina jam tą dieną, kai jis pradeda eiti savo pareigas, t. y. faktiškai kitą dieną po Respublikos Prezidento inauguracijos. Vyriausybei grąžinus įgaliojimus Respublikos Prezidentas per 15 dienų teikia Seimui svarstyti įgaliojimus grąžinusios Vyriausybės Ministro Pirmininko kandidatūrą. Seimui iš naujo pritarus Ministro Pirmininko kandidatūrai, Respublikos Prezidentas jį paskiria. Jeigu Ministro Pirmininko pateiktoje ir Respublikos Prezidento patvirtintoje Vyriausybėje nepasikeitė daugiau kaip pusė iki įgaliojimų grąžinimo dirbusių ministrų, Vyriausybė iš naujo gauna įgaliojimus veikti pagal Seimo anksčiau patvirtintą programą. Jei Seimas nepritaria pateiktai Ministro Pirmininko kandidatūrai, Vyriausybė privalo atsistatydinti. Dažnai Vyriausybei grąžinus įgaliojimus po Respublikos Prezidento rinkimų iš dalies keičiama ir Vyriausybės sudėtis (Respublikos Prezidentas paskiria vieną ar kelis naujus ministrus), tačiau, kaip rodo praktika, Vyriausybės vadovas (Ministras Pirmininkas) lieka tas pats.

Vyriausybė taip pat privalo grąžinti įgaliojimus ir įgaliojimus gauti iš naujo[343], jei pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, nes priešingu atveju

[343] Įgaliojimams iš naujo gauti Ministras Pirmininkas turi pristatyti naujai paskirtą ministrą ne vėliau kaip per 7 dienas po to, kai buvo padarytas paskutinis ministrų pakeitimas, viršijantis pusę visų ministrų skaičiaus, Seimo sesijos metu arba per 7 pirmąsias kitos Seimo sesijos dienas, jeigu toks pakeitimas buvo padarytas tarp sesijų, ir pateikti Vyriausybės programos pakeitimus, jeigu jų buvo padaryta, kurie svarstomi Seimo statuto 194 ir 195 straipsniuose nustatyta tvarka. Pristatymo metu Seimo nariai gali užduoti klausimų Ministrui Pirmininkui ir naujai paskirtam ministrui. Jeigu kartu nepateikiami Vyriausybės programos pakeitimai, iš karto po ministro pristatymo rengiama diskusija. Po jos Seimas gali balsuoti dėl

ji privalo atsistatydinti (jeigu pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų Vyriausybė iš naujo negauna Seimo įgaliojimų). Ministras Pirmininkas arba kitas Vyriausybės narys, pavaduojantis Ministrą Pirmininką, dėl įgaliojimų grąžinimo Respublikos Prezidentui įteikia raštišką pareiškimą. Įgaliojimus ji grąžina Respublikos Prezidentui, šis paveda jai eiti pareigas, kol Vyriausybė iš naujo gaus Seimo įgaliojimus arba kol bus sudaryta nauja Vyriausybė. Jeigu Vyriausybė įgaliojimų raštu negrąžina, Respublikos Prezidentas turi teisę dekretu pavesti Vyriausybei eiti pareigas arba skirti Vyriausybės narį Ministrui Pirmininkui pavaduoti, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė arba kol Vyriausybė iš naujo gaus Seimo įgaliojimus. Taigi galima teigti, kad įgaliojimų grąžinimas išrinkus Respublikos Prezidentą arba pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų yra tik formalumas, nes esant Seime tai pačiai daugumai nauja Vyriausybė nebus pradėta formuoti.

Kita vertus, kiekvienas anksčiau minėtas Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo atvejis suponuoja Vyriausybei ir skirtingas teisines pasekmes. Vyriausybei grąžinus įgaliojimus po Seimo rinkimų Vyriausybė privalo atsistatydinti, po Respublikos Prezidento rinkimų Respublikos Prezidentas teikia Seimui tvirtinti tą pačią Ministro Pirmininko kandidatūrą ir gali keisti Vyriausybės sudėtį (suderinęs su Ministru Pirmininku, kai kuriuos ministrus gali atleisti ir paskirti naujus), pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų Vyriausybė turi gauti naujus Seimo įgaliojimus.

Tuo tarpu Vyriausybės atsistatydinimas – tai politinio pobūdžio atsakomybė, kai Vyriausybė už bendrą savo veiklą atsako solidariai. Tokiu atveju atsistatydina visa Vyriausybė. Jos solidarios atsakomybės atvejai reglamentuoti Konstitucijoje (101 straipsnyje) ir Vyriausybės įstatyme (9 straipsnio 1 dalyje). Vyriausybės atsistatydinimą priima Respublikos Prezidentas. Apie tai Respublikos Prezidentas informuojamas rašytiniu pranešimu, kuris prieš tai turi būti paskelbiamas Vyriausybės posėdyje. Vyriausybė taip pat gali atsistatydinti Ministro Pirmininko siūlymu priimdama nutarimą, kurį Ministras Pirmininkas tą pačią dieną įteikia Respublikos Prezidentui. Ministrui Pirmininkui mirus apie Vyriausybės atsistatydinimą Respublikos Prezidentui praneša Ministrą Pirmininką pavaduojantis ministras, o jei pavaduojančio nėra – vyriausias pagal amžių ministras. Vyriausybė laikoma atsistatydinusia nuo Respublikos Prezidento dekreto

įgaliojimų Vyriausybei suteikimo arba nutarti perduoti klausimą svarstyti komitetams ir frakcijoms, bet ne ilgiau kaip 7 dienas. Semui nusprendus perduoti klausimą svarstyti komitetams ir komisijoms, Seimo posėdyje diskusija jau rengiama po to, kai pateikiamos komitetų ir frakcijų išvados, bet ne vėliau kaip po savaitės ir dėl įgaliojimų suteikimo Vyriausybei balsuojama iškląusius papildomą Ministro Pirmininko pranešimą.

įsigaliojimo dienos. Prireikus Respublikos Prezidentas paveda Ministrui Pirmininkui toliau eiti pareigas arba vienam iš ministrų gali pavesti eiti Ministro Pirmininko pareigas, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė.

Atskirai reikėtų paminėti interpeliacijos[344] pateikimą Ministrui Pirmininkui ar ministrui arba nutarimo projekto dėl nepasitikėjimo[345] Vyriausybe pateikimą, kuriuos Seimo sesijos metu gali pateikti ne mažiau kaip 1/5 Seimo narių. Apsvarstęs atsakymą į interpeliaciją arba atsakymą dėl nepasitikėjimo Seimas gali daugiau kaip pusės Seimo narių balsų dauguma slaptu balsavimu interpeliacijai pritarti ar nepritarti arba išreikšti pasitikėjimą ar nepasitikėjimą Vyriausybe. Pareiškus interpeliaciją Ministrui Pirmininkui ar ministrui arba nepasitikėjimą Vyriausybe, Ministras Pirmininkas ar ministras arba Vyriausybė privalo tą pačią dieną atsistatydinti. Atsistatydinus Vyriausybės vadovui (Ministrui Pirmininkui) kartu atstatydina ir visa Vyriausybė. Tokiu atveju Ministro Pirmininko pareigas Respublikos Prezidentas paveda eiti kitam Vyriausybės nariui, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė. Atsistatydinusio ministro pareigos pavedamos eiti kitiems Vyriausybės nariams.

[344] Interpeliacija (lot. *interpellatio*, angl. *interpellation*) – tai ypatinga parlamento paklausimo vyriausybei dėl jos veiklos bendrai ar jos atskiriems nariams tam tikrais jų veiklos klausimais rūšis. Ji skiriasi nuo kitų paklausimo formų tuo, kad po atsakymo vyksta diskusijos, pasibaigiančios rezoliucijos priėmimu, kurioje parlamentas pareiškia savo nuomonę dėl interpeliacijos pagrindu buvusios priežasties arba vyriausybės veiklos apskritai, išreikšdamas jai pasitikėjimo arba nepasitikėjimo votumą.

Interpeliacijos pateikimu Ministrui Pirmininkui ar ministrui reikalaujama paaiškinti jų priimtų sprendimų motyvus. Ji įteikiama Seimo Pirmininkui, kuris ją nedelsdamas užregistruoja ir perduoda atitinkamam Vyriausybės nariui ir Seimo nariams. Po įteikimo Seimo Pirmininkui nė vienas parašas negali būti atšauktas. Seimo nariai negali vienos sesijos metu pakartotinai pateikti interpeliacijos tam pačiam Vyriausybės nariui. Gavęs interpeliaciją Vyriausybės narys ne vėliau kaip per 2 savaites privalo perduoti Seimo Pirmininkui raštišką atsakymą, su kuriuo supažindinami Seimo nariai. Seimas sesijos metu interpeliaciją turi apsvarstyti savo posėdyje ne vėliau kaip per 5 dienas nuo atitinkamo Vyriausybės nario atsakymo į interpeliaciją gavimo dienos. Interpeliacija svarstoma ir sprendimas priimamas Seimo statuto 221–222 straipsniuose nustatyta tvarka.

[345] Seimo sesijos metu ne mažesnė kaip 1/5 Seimo narių grupė gali pateikti motyvuoto nutarimo, kuriame reiškiamas tiesioginis nepasitikėjims Vyriausybe, projektą. Toks nutarimo projektas nagrinėjams Seime tokia pačia tvarka kaip ir interpeliacija Ministrui Pirmininkui ar ministrui (Semo statuto 219–221 straipsniai), tačiau nesudaroma redakcinė komisija. Nagrinėjant nepasitikijimo Vyriausybe klausimą Seimo posėdyje Seimo nariai gali paklausti visus ministrus, o šie jiems – atsakyti. Po svarstymo iš karto balsuojama dėl nepasitikėjimo Vyriausybe. Nutarimas dėl tiesioginio nepasitikėjimo Vyriausybe gali būti priimtas slaptu balsavimu daugiau kaip pusės visų Seimo narių balsų dauguma.

2.1.3. Vyriausybės įgaliojimai

Kiekviena valstybės valdžios institucija yra traktuojama kaip visuomenės naudingų tikslų pasiekimo priemonė, o Vyriausybė laikoma svarbiausiu konstitucinių normų vykdymo, pagrindinių valstybės vidaus ir užsienio politikos krypčių įgyvendinimo instrumentu. Jos vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje, kartu ir reikšmę įgyvendinant vykdomąją valdžią nusako jos kompetencija. Būdama aukščiausia vykdomosios valdžios institucija Vyriausybė disponuoja plačiais įgaliojimais visose viešojo valdymo (administravimo) srityse.

Teisės aktuose, apibrėžiant Vyriausybės įgaliojimus tam tikroje administravimo srityje arba šakoje, vartojama skirtinga terminologija: vienuose įstatymuose kalbama apie Vuriausybės kompetenciją – Energetikos įstatymas[346], Radioaktyvųjų atliekų tvarkymo įstatymas[347], Triukšmo valdymo įstatymas[348] ir kt., kituose nekonkretinant tiesiog nurodoma Vyriausybė – Konstitucija[349], Civilinės saugos įstatymas[350], Valstybės tarnybos įstatymas[351], Priešgaisrinės saugos įstatymas[352] ir pan., trečiuose įvardijami kaip Vyriausybės įgaliojimai – Švietimo įstatymas[353], Regioninės plėtros įstatymas[354] ir kt., ketvirtuose minimos Vyriausybės funkcijos – Mobilizacijos ir mobilizacijos rezervo rengimo įstatymas[355] ir kt. Taigi remiantis atlikta analize galima teigti, kad dažniausiai teisės aktuose vartojama

[346] Valstybės žinios. 2002 m. birželio 7 d. Nr. 56. Publikacijos Nr. 2224.

[347] Valstybės žinios. 1999 m. birželio 9 d. Nr. 50. Publikacijos Nr. 1600; 1999 m. rugpjūčio 11 d. Nr. 68.

[348] Valstybės žinios. 2004 m. lapkričio 11 d. Nr. 164. Publikacijos Nr. 5971.

[349] Lietuvos Aidas. 1992 m. lapkričio 10 d. Nr. 220; Valstybės žinios. 1992 m. lapkričio 30 d. Nr. 33. Publikacijos Nr. 1014.

[350] Valstybės žinios. 1998 m. gruodžio 31 d. Nr. 115. Publikacijos Nr. 3230.

[351] Valstybės žinios. 1999 m. liepos 30 d. Nr. 66. Publikacijos Nr. 2130; 1999 m. gruodžio 9 d. Nr. 105; 2002 gegužės 4 d. Nr. 45. Publikacijos Nr. 1708.

[352] Valstybės žinios. 2002 m. gruodžio 24 d. Nr. 123. Publikacijos Nr. 5518.

[353] Lietuvos Aidas. 1991 m. rugpjūčio 6 d. Nr. 153; Valstybės žinios. 1991 m. rugpjūčio 20 d. Nr. 23. Publikacijos Nr. 593; 2003 birželio 28 d. Nr. 63. Publikacijos Nr. 2853.

[354] Valstybės žinios. 2000 rugpjūčio 4 d. Nr. 66. Publikacijos Nr. 1987; 2002 m. gruodžio 24 d. Nr. 123. Publikacijos Nr. 5558.

[355] Valstybės žinios. 1996 gruodžio 4 d. Nr. 116. Publikacijos Nr. 2695.

sąvoka *Vyriausybės kompetencija* ir rečiausiai *Vyriausybės funkcijos*, nors Vyriausybės įstatyme vartojamas terminas *Pagrindiniai Vyriausybės įgaliojimai* (Vyriausybės įstatymo 22 straipsnis).

L. Talat-Kelpša skiria tris svarbiausias vyriausybės funkcijas. Pirma, jos turi parengti realistišką politiką, kuri galėtų būti įgyvendinta praktiškai. Tai reiškia koncepcijos arba strategijos funkciją. Antra, vyriausybės vykdo politikos įgyvendinimo funkciją, nes jos turi surasti priemones, užtikrinančias parengtos politikos įgyvendinimą. Trečia, vyriausybės vykdo koordinavimo funkciją, kuri turi granatuoti, kad parengta politika ir jos įgyvendinimas nejudėtų skirtingomis kryptimis, o viena kitą papildytų[356].

Konstitucijoje Vyriausybės įgaliojimai pateikti itin glaustai. Čia įtvirtintas jų sąrašas nėra baigtinis, nes baigiamas formuluote „vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei paveda Konstitucija ir kiti įstatymai“[357]. Tą patį galima pasakyti ir apie Vyriausybės įstatymo 22 straipnyje reglamentuotus jos įgaliojimus.

Atsižvelgiant į tai, kad Vyriausybei atitinkamus įgaliojimus nustato ir kiti įstatymai, juos galima skirstyti į dvi grupes: bendruosius (Vyriausybės įstatyme jie vadinami pagrindiniais) ir specialiuosius. Bendrieji įgaliojimai reglamentuoti Konstitucijoje bei Vyriausybės įstatyme ir juos Vyriausybė įgyvendina visose viešojo gyvenimo srityse. Specialieji yra susiję su atskiromis valdymo sritimis ir jie paprastai įtvirtinti jas reglamentuojančiuose įstatymuose (pvz., Civilinės saugos (8 straipsnis)[358], Valstybės tarnybos (48 straipsnio 2 dalis)[359], Biokuro (5 straipsnio 1 dalis)[360] ir daugelyje kitų).

Vienas iš pagrindinių bendrųjų Vyriausybės įgaliojimų – saugoti konstitucinę santvarką ir Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, tvarkyti krašto reikalus, garantuoti valstybės saugumą ir viešąją tvarką, koordinuoti ir kontroliuoti ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų veiklą. Minėtos institucijos pavaldžios Vyriausybei ir jai atskaitingos

[356] Talat-Kelpša L. Vyriausybė ir Prezidentas / Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. – Vilnius: UAB „Poligrafija ir informatika“, 2004. P. 385–386.

[357] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992.

[358] Valstybės žinios. 1998 m. gruodžio 31 d. Nr. 115. Publikacijos Nr. 3230.

[359] Valstybės žinios. 1999 m. liepos 30 d. Nr. 66. Publikacijos Nr. 2130; 1999 m. gruodžio 12 d. Nr. 105; 2002 m. gegužės 4 d. Nr. 45. Publikacijos Nr. 1708.

[360] Valstybės žinios. 2000 m. liepos 31 d. Nr. 64. Publikacijos Nr. 1940; 2004 m. vasario 21 d. Nr. 28. Publikacijos Nr. 870.

už joms pavestų uždavinių ir funkcijų įgyvendinimą atitinkamoje valstybės valdymo srityje. Vyriausybė tvirtina ministerijų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų (gali pavesti tvirtinti ir atitinkamam ministrui) ir Vyriausybės atstovo tarnybos veiklos nuostatus, nustato jų didžiausią leistiną pareigybių skaičių ir asignavimų dydį joms išlaikyti iš valstybės biudžeto, įstatymo nustatyta tvarka organizuoja valdymą aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose, turi teisę pripažinti netekusiais galios Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Konstitucijai, tarptautinėms sutartims, įstatymams ir kitiems Seimo priimtiems teisės aktams, Respublikos Prezidento dekretams, Vyriausybės nutarimams ar Ministro Pirmininko potvarkiams.

Vyriausybė taip pat teikia Seimui siūlymus dėl ministerijų steigimo ir panaikinimo, steigia, reorganizuoja, pertvarko ir likviduoja Vyriausybės įstaigas bei steigia įstaigas prie ministerijų ir gali pavesti ministerijoms vykdyti visas ar dalį jų steigėjo funkcijų, o prireikus sudaryti Vyriausybės komisijas ir Vyriausybės komitetus skiria ir atleidžia iš pareigų apskričių viršininkus, jų pavaduotojus, Vyriausybės atstovus, Vyriausybės įgaliotinį ir jo pavaduotoją, kitus įstatymų nustatytus valstybės tarnautojus ir pareigūnus, skiria jiems tarnybines nuobaudas, turi teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar Lietuvos Respublikos įstatymai ar kiti Seimo priimti teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai, remdamasi įstatymais disponuoja valstybės turtu bei nustato jo valdymo ir naudojimo tvarką.

Prie bendrų Vyriausybės įgaliojimų dar galima priskirti šiuos: Vyriausybė vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų bei ilgalaikių valstybinių programų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus, įgyvendina Vyriausybės programą, kuriai pritarė Seimas, tvirtina šios programos įgyvendinimo priemones ir norminių teisės aktų koncepcijas, rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei nustato Konstitucija ir įstatymai.

Specialieji Vyriausybės įgaliojimai pasireiškia įvairiose viešojo valdymo (administravimo) srityse ar šakose: ekonomikos; biudžeto, finansų, kreditų ir pinigų politikos; socialinėje; mokslo, kultūros ir švietimo; aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo; piliečių teisių ir laisvių, teisėtumo bei kovos su nusikalstamumu užtikrinimo; nacionalinio saugumo ir krašto apsaugos; užsienio politikos ir tarptautinių santykių.

Ekonomikos srityje Vyriausybė reguliuoja ekonominius procesus; sudaro sąlygas laisvai verslo plėtrai, prognozuoja Lietuvos Respublikos so-

cialinę-ekonominę raidą, rengia ir įgyvendina prioritetinių ekonomikos šakų plėtros programas; priima sprendimus dėl valstybės turto, valdymo ir disponavimo juo, nustato valstybės investicijų politiką ir imasi priemonių jai įgyvendinti; valdo bendruosius muitinės reikalus; imasi priemonių Lietuvos gamintojų bei paslaugų teikėjų interesams apsaugoti ir t. t.

Biudžeto, finansų, kreditų ir pinigų politikos srityje Vyriausybė rengia ir teikia Seimui valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą; organizuoja valstybės biudžeto vykdymą ir teikia Seimui jo įvykdymo apyskaitą; taip pat teikia Seimui Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo biudžetų rodiklių patvirtinimo įstatymo projektus bei jų įvykdymo apyskaitas; užtikrina valstybės biudžetinės sistemos tobulinimą; vadovauja finansinei veiklai su užsienio valstybėmis; valdo valstybės vidaus ir užsienio skolą; leidžia vertybinius popierius; tobulina ir reguliuoja mokesčių administravimo politiką; nustato konkretų valstybės rinkliavos objektų sąrašą, jų mokėjimo tvarką ir dydžius; vykdo valiutos reguliavimą ir valiutos kontrolę ir t. t.

Socialinėje srityje Vyriausybė užtikrina bendros socialinės politikos įgyvendinimą, konstitucinių piliečių teisių ir laisvių socialinėje srityje įgyvendinimą, tobulina socialinį aprūpinimą; rengia nedarbo mažinimo ir likvidavimo programas ir užtikrina jų vykdymą; imasi priemonių užtikrinti piliečių teisę į sveikatos apsaugą; rengia valstybinės socialinės politikos kryptis; tobulina socialinės ir sveikatos apsaugos sistemas; tvarko sveikatinimo reikalus ir reguliuoja sveikatinimo veiklą; tvirtina ir užtikrina valstybinių sveikatos programų vykdymą; nustato ministerijų, Vyriausybės įstaigų ar kitų valstybės institucijų kompetenciją sveikatinimo veiklos klausimais; užtikrina tarpžinybinės sveikatinimo veiklos koordinavimą valstybės lygiu; rengia ir teikia Seimui svarstyti sveikatinimo veiklos įstatymų ir kitų teisės aktų projektus; steigia valstybines tarnybas ir inspekcijas ar kitas valstybės institucijas ir vykdo jų steigėjo funkcijas; rūpinasi, kad Lietuvos valstybės sienos ir teritorija būtų apsaugotos nuo užkrečiamųjų ligų „įvežimo“, jų paplitimo; užtikrina turizmo, sanatorijų bei kurortų plėtrą ir t. t.

Mokslo, kultūros ir švietimo srityje Vyriausybė rengia ir įgyvendina valstybines mokslo plėtros priemones; nustato mokslo laipsnių, pedagoginių vardų suteikimo ir nostrifikavimo tvarką; tvirtina doktorantūros ir habilitacijos bei valstybinių mokslo ir studijų fondo valdybos ir veiklos nuostatus, kvalifikacinius bakalauro, magistro arba kitų kvalifikacinių laipsnių suteikimo reikalavimus; organizuoja valstybinių mokslo programų su-

darymą ir jų vykdymą; paskirsto biudžetines subsidijas mokslo ir studijų institucijoms, asignavimus valstybinėms mokslo programoms, mokslo ir studijų fondams, mokslo ir studijų infrastruktūrai bei kitoms mokslo ir studijų reikmėms; tvirtina valstybinių mokslo institutų statutus; nustato kvalifikacinius reikalavimus aukštosioms mokykloms ir mokslo institutams; išduoda licencijas nevalstybinėms aukštosioms mokykloms steigti; teikia Seimui steigti valstybines aukštąsias mokyklas; vykdo aukštųjų mokyklų valstybinį reguliavimą, užtikrina kultūros plėtojimą ir t. t.

Aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje Vyriausybė įgyvendina aplinkos apsaugos valstybės politiką; tvirtina aplinkos apsaugos strategijos veiksmų programą, valstybines gamtos išteklių naudojimo ir aplinkos apsaugos programas ir schemas; formuoja valstybės institucijų, įgyvendinančių aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo politiką, sistemą; koordinuoja valstybės ir vietos savivaldos institucijų veiklą aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje; sudaro ir įgyvendina Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo tarpvalstybines sutartis ir t. t.

Piliečių teisių ir laisvių, teisėtumo ir kovos su nusikalstamumu užtikrinimo srityje Vyriausybė dalyvauja rengiant ir vykdant valstybinę politiką valstybės, visuomenės ir asmens saugumo užtikrinimo srityje; įgyvendina teisėtumo, piliečių teisių ir laisvių užtikrinimo, nuosavybės ir viešosios tvarkos apsaugos, kovos su nusikalstamumu ir kitais pavojingais visuomenei reiškiniais priemones, užtikrina teisėsaugos institucijų kadrų politikos ir materialinės techninės bazės plėtrą bei stiprinimą; imasi priemonių užtikrinti teismų ir kvaziteisminių institucijų veiklą ir t. t.

Nacionalinio saugumo ir krašto apsaugos srityje Vyriausybė priima sprendimus, kuriais užtikrina Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, valstybės saugumą ir viešąją tvarką bei koordinuoja ministerijų ir kitų valstybės įstaigų, įgyvendinančių šias garantijas, veiklą; vadovauja įgyvendinant visas nacionalinio saugumo priemones bei rengiant piliečius pilietiniam pasipriešinimui; rengia ir teikia Seimui tvirtinti ilgalaikių valstybinių nacionalinio saugumo stiprinimo projektus ir vadovauja juos įgyvendinant; yra atsakinga už strateginį nacionalinio saugumo planavimą ir įgyvendina specialių ekonominio saugumo užtikrinimo veiksmų programą; yra atsakinga už valstybinės informacijos valdymo ir jos apsaugos sistemos užtikrinimo sukūrimą ir funkcionavimą; užtikrina, kad visos civilinės valstybės institucijos ir Lietuvos infrastruktūros objektai būtų parengti privalomiems gynybos bei civilinės saugos uždaviniams vykdyti; teikia Seimui metinę ataskaitą apie nacionalinio saugumo sistemos

plėtrą; atsako Seimui už ginkluotojų pajėgų tvarkymą ir vadovavimą joms; priima sprendimus dėl kariuomenės aprūpinimo, ginkluotės įsigijimo ir krašto apsaugos materialinės bazės plėtros; tvirtina valstybės, kariuomenės mobilizacinį ir gynybos planus bei atsako už valstybės mobilizacinio plano įgyvendinimą; tvirtina ministerijų, Vyriausybės įstaigų, savivaldybių bei apskričių viršininkų sudarytus mobilizacinius planus ir skiria joms valstybines mobilizacines užduotis; nustato materialinių ir finansinių išteklių mobilizacinio rezervo kiekį, kaupimo, atnaujinimo, apskaitos ir panaudojimo tvarką bei subjektus, kurie tai atlieka; mobilizacijai ir mobilizaciniam rezervo rengimui organizuoti bei kontroliuoti įsteigia nuolatinę instituciją arba paveda šį darbą atlikti kuriai nors ministerijai ir t. t.

Užsienio politikos ir tarptautinių santykių srityje Vyriausybė kartu su Respublikos Prezidentu vykdo užsienio politiką; užmezga diplomatinius santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybinėmis bei tarptautinėmis organizacijomis; atsižvelgdama į Seimo Užsienio reikalų komiteto rekomendacijas teikia Respublikos Prezidentui siūlymus dėl Lietuvos Respublikos diplomatinių atstovų užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų skyrimo bei atšaukimo; įgyvendina valstybinį reguliavimą ir valstybinę kontrolę tarptautinio ekonominio, finansinio ir investicinio bendradarbiavimo srityje; rengia ir įgyvendina mokslinio-techninio ir kultūrinio bendradarbiavimo su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis plėtros priemones ir kt.

2.1.4. Vyriausybės nutarimai

Savo įgaliojimus Vyriausybė daugiausia įgyvendina teisinėmis formomis, t. y. priimdama atitinkamus teisės aktus. Remdamasi Konstitucija, įstatymais ir Respublikos Prezidento dekretais Vyriausybė leidžia nutarimus ir užtikrina jų vykdymą. Jie priimami Vyriausybės posėdžiuose kolegialiai (visų Vyriausybės narių balsų dauguma).

Vyriausybės posėdžiuose priimti sprendimai įforminami nutarimais. Nutarimais taip pat įforminami Vyriausybės sprendimai pateikti Seimui įstatymų, kitų Seimo teisės aktų projektus ir Vyriausybės išvados dėl Seime svarstomų įstatymų projektų (Seimo Pirmininko ar Seimo valdybos prašymu), taip pat Lietuvos Respublikos pozicija Europos Sąjungos institucijų nagrinėjamais klausimais.

Vyriausybės nutarimus galima susikirstyti į dvi grupes: norminio (kuriuose nustatomos, keičiamos arba pripažįstamos netekusiomis galios tei-

sės normos) ir rečiau – nenorminio (juose nėra nustatomos, keičiamos ar pripažįstamos netekusiomis galios teisės normos) pobūdžio. Priimtus nutarimus pasirašo Ministras Pirmininkas ir atitinkamos valdymo srities ministras, nesvarbu, kaip jis balsavo posėdžio metu. Nutarimą, jei jis apima kelias valdymo sritis, pasirašo Ministras Pirmininkas ir ministras, vadovaujantis nutarimą pateikusiai ministerijai ar vizavęs projektą. Vyriausybės nutarimus, kuriais keičiami, pildomi arba pripažįstami netekusiais galios anksčiau priimti nutarimai, pasirašo Ministras Pirmininkas ir tos valdymo srities ministras, kuris buvo pasirašęs ankstesnįjį nutarimą, neatsižvelgdamas į tai, kas pateikė Vyriausybei svarstyti naująjį nutarimo projektą. Jeigu ankstenį Vyriausybės nutarimą pasirašė ministras, kurio nebėra dabartinėje Vyriausybėje dėl atitinkamos ministerijos panaikinimo, tai Vyriausybės posėdyje priimtą tokį nutarimą pasirašo tas ministras, kurio vadovaujamai ministerijai yra priskirtos vykdyti panaikintos ministerijos funkcijos. Vyriausybės nutarimai, priimti Vyriausybės posėdžiuose pirmininkaujant ministrui, pavaduojančiam Ministrą Pirmininką (einančiam Ministro Pirmininko pareigas), teikiami pasirašyti bendra tvarka. Vyriausybės nutarimą ministro, pavaduojančio Ministrą Pirmininką (einančio Ministro Pirmininko pareigas), valdymo sričiai priskirtais klausimais pasirašo pavaduojantis Ministrą Pirmininką (einantis Ministro Pirmininko pareigas) tos valdymo srities ministras. Nutarimai pasirašomi per 5 darbo dienas nuo jų priėmimo, jeigu Vyriausybė nenustato kitaip.

Kol Vyriausybės posėdyje priimtas teisės akto projektas dar nepasirašytas Ministro Pirmininko, į jį motyvuotu raštu gali kreiptis ministras dėl Vyriausybės darbo reglamento pažeidimų, jo manymu, padarytų priimant projektą. Gavus tokį kreipimąsi, Vyriausybės kanceliarijos Teisės departamentas ne vėliau kaip per vieną darbo dieną turi pateikti Ministrui Pirmininkui išvadas ir siūlymus, o kol išvados nepateiktos, Ministras Pirmininkas priimto nutarimo nepasirašo. Jeigu minėtas departamentas konstatuoja, kad buvo pažeista Vyriausybės teisės aktų leidybos procedūra ar kitos svarbios Vyriausybės darbo reglamento nuostatos ir tai lėmė Vyriausybės sprendimą, Vyriausybė kitame posėdyje balsuoja, ar pripažinti jį netekusiu galios, ar palikti galioti. Vyriausybei pripažinus ginčijamą sprendimą netekusiu galios, projektas paprastai vertinamas, aptariamas arba svarstomas nuo tos stadijos, kai buvo padarytas pažeidimas.

Vyriausybės nutarimai registruojami tą dieną, kai juos pasirašo Ministras Pirmininkas. Nutarimui suteikiamas eilės numeris pagal bendrąją

registraciją nuo metų pradžios iki pabaigos ir nurodoma Vyriausybės posėdžio, kuriame priimtas Vyriausybės nutarimas, data.

Vyriausybės nutarimai, išskyrus tuos, kuriuose yra valstybės arba tarnybinę paslaptį sudarančių žinių, ir tuos, kai Lietuvos Respublikos teisės aktuose numatytus sprendimus reikia priimti nedelsiant (įsigalioja kitą dieną po to, kai jie, Ministro Pirmininko ir atitinkamo ministro pasirašyti, paskelbiami „Valstybės žiniose“, jeigu pačiuose nutarimuose nenustatyta vėlesnė jų pasirašymo data), ne vėliau kaip per dvi darbo dienas nuo jų pasirašymo išsiunčiami Seimui, Respublikos Prezidentui, Konstituciniam Teismui, Valstybės kontrolieriui, ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms ir kitiems adresatams. Ministerijos, Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkai turi operatyviai informuoti pavaldžias įstaigas ir organizacijas, taip pat jų reguliavimo sričiai priskirtas valstybės įmones apie priimtus Vyriausybės nutarimus su jų veikla susijusiais klausimais.

Vyriausybės nutarimai skelbiami „Valstybės žiniose“. Juos oficialiai skelbti „Valstybės žiniose“ pateikia Vyriausybės kancleris, o jo nesant ar jo pavedimu – Vyriausybės kanclerio pavaduotojas. Skelbtini Vyriausybės nutarimai turi būti pateikti „Valstybės žinių“ redakcijai ne vėliau kaip per tris darbo dienas nuo jų pasirašymo. Jei Lietuvos Respublikos teisės aktuose numatytus sprendimus reikia priimti nedelsiant, dėl to priimti Vyriausybės nutarimai turi būti pateikti visuomenės informavimo priemonėms nedelsiant po jų pasirašymo, taip pat jie turi būti paskelbiami ir „Valstybės žiniose“ anksčiau minėta tvarka. Vyriausybės nutarimai, kurie turi priedų (brėžinių, lentelių, grafikų, schemų, žemėlapių ir kt.) ir kuriuos dėl jų apimties paskelbti „Valstybės žiniose“ nėra techninių galimybių, minėtame leidinyje oficialiai skelbiami be priedų ir tą pačią dieną kartu su priedais skelbiami „Valstybės žinių“ interneto tinklalapyje (www.valstybes-zinios.lt).

Be oficialaus Vyriausybės nutarimų paskelbimo „Valstybės žiniose“ ir visuomenės informavimo priemonėse, Vyriausybės nutarimai gali būti skelbiami ir kitose visuomenės informavimo priemonėse. Juos visuomenės informavimo priemonėms perduoda Vyriausybės kanceliarijos Vyriausybės komunikacijos departamentas. Jie skelbiami ir interneto tinklalapiuose. Vyriausybės nutarimų, sprendimų, rezoliucijų, Ministro Pirmininko potvarkių, ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų ir kolegialių institucijų teisės aktų pateikimo oficialiai skelbti „Valstybės žiniose“ ir skelbimo interneto tinklalapiuose tvarką nustato Vyriausybės 1999 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas Nr. 918

„Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų, Ministro Pirmininko potvarkių, ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų ir kolegialių institucijų teisės aktų pateikimo oficialiai skelbti „Valstybės žiniose“ ir skelbimo interneto tinklalapiuose tvarkos“[361].

Vyriausybės nutarimai, kuriuose yra valstybės ar tarnybos paslaptį sudarančios informacijos, vadinamieji įslaptinti nutarimai, „Valstybės žiniose“ neskelbiami. Jie įsigalioja jų pasirašymo dieną, jeigu pačiuose nutarimuose nenurodyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Pagal atitinkamų Vyriausybės kanceliarijos padalinių vadovų ar jų pavedimu – patarėjų sudarytus adresatų sąrašus įslaptinti nutarimai siunčiami ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms ir kitoms institucijoms, su kurių kompetencija susijęs priimtasis nutarimas.

Norminio ir nenorminio pobūdžio Vyriausybės nutarimams nustatyta vienoda įsigaliojimo tvarka. Pagal Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo įstatymo 9 straipsnio 1 dalį Vyriausybės nutarimai įsigalioja kitą dieną po to, kai jie Ministro Pirmininko ir atitinkamo ministro pasirašyti paskelbiami „Valstybės žiniose“, jeigu pačiuose nutarimuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data[362]. Išimtis yra Vyriausybės nutarimai, kurie priimti nedelsiant, kai reikia įgyvendinti Lietuvos Respublikos teisės aktuose numatytus sprendimus. Šie nutarimai įsigalioja po to, kai jie, Ministro Pirmininko ir atitinkamo ministro pasirašyti, paskelbiami visuomenės informavimo priemonėse. Juose taip pat turi būti nurodyta, kad jie įsigalioja juos paskelbus visuomenės informavimo priemonėse. Šie nutarimai turi būti skelbiami ir „Valstybės žiniose“. Vyriausybės nutarimai, kurie turi priedų (brėžinių, lentelių, grafikų, schemų, žemėlapių ar kt.), įsigaliojia kitą dieną po to, kai jie, Ministro Pirmininko ir atitinkamo ministro pasirašyti, oficialiai paskelbiamai „Valstybės žiniose“ be priedų ir tą pačią dieną „Valstybės žinių“ interneto tinklalapyje (www.valstybes-zinios.lt) – su priedais, jeigu pačiuose nutarimuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Šiuose nutarimuose turi būti nurodyta, kad jie oficialiai skelbiami „Valstybės žiniose“ be priedų ir tą pačią dieną šio leidinio tinklalapyje – su priedais.

[361] Valstybės žinios. 1999 m. rugpjūčio 25 d. Nr. 71. Publikacijos Nr. 2236; 2003 m. kovo 21 d. Nr. 28. Publikacijos Nr. 1144.

[362] Lietuvos Aidas. 1993 m. balandžio 4 d. Nr. 67; Valstybės žinios. 1993 m. balandžio 30 d. Nr. 12. Publikacijos Nr. 296; 2002 m. gruodžio 27 d. Nr. 124. Publikacijos Nr. 5626.

2.1.5. Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos

Vyriausybė, svarstydama Lietuvos Respublikos pozicijas dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, gali priimti sprendimus (pvz., Vyriausybės 2006 m. sausio 20 d. sprendimas Nr.1 „Dėl Lietuvos Respublikos pozicijų dėl klausimų, svarstomų 2006 m. sausio 23 d. Europos Sąjungos Žemės ūkio ir žuvininkystės tarybos posėdyje“, Vyriausybės 2005 m. lapkričio 22 d. sprendimas Nr. 34 „Dėl Lietuvos Respublikos pozicijos dėl Europos Parlamento ir tarybos direktyvos dėl paslaugų vidaus rinkoje projekto“ ir kt.), o dėl kitų Europos Sąjungos dokumentų – Vyriausybės rezoliucijas (pvz., Vyriausybės 2006 m. sausio 20 d. rezoliucija Nr. 4 „Dėl Lietuvos Respublikos pozicijų dėl klausimų, svarstomų 2006 m. sausio 24 d. Europos Sąjungos Ekonominių ir finansinių reikalų tarybos posėdyje“, Vyriausybės 2006 m. sausio 9 d. rezoliucija Nr. 5 „Dėl pastabų pateikimo Europos Bendrijų Teisingumo Teisme nagrinėjamoje byloje“ ir t. t.). Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos priimami Vyriausybės pasitarime dalyvaujančių Vyriausybės narių balsų dauguma. Jeigu svarstant Lietuvos Respublikos poziciją Vyriausybės pasitarime pateikiama esminių pastabų ir siūlymų dėl atitinkamos Lietuvos Respublikos pozicijos patikslinimo, iki Vyriausybės sprendimo ar Vyriausybės rezoliucijos teikimo Ministrui Pirmininkui pasirašyti Lietuvos Respublikos poziciją patikslina už jos parengimą atsakinga institucija kartu su Vyriausybės kanceliarijos struktūrinių padalinių valstybės tarnautojais ir suinteresuotomis institucijomis, pasitarime teikusiomis pastabas ir siūlymus Lietuvos Respublikos pozicijai patikslinti. Patikslintą Lietuvos Respublikos poziciją vizuoja atsakingos institucijos vadovas.

Priimti Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos prieš pateikiant Ministrui Pirmininkui pasirašyti vizuojami Vyriausybės kanclerio ir Vyriausybės kanceliarijos Europos politikos analizės ir pozicijų koordinavimo departamento arba Europos Sąjungos teisės įgyvendinimo koordinavimo ir priežiūros departamento valstybės tarnautojų. Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos pasirašomi Ministro Pirmininko ne vėliau kaip kitą darbo dieną nuo jų priėmimo Vyriausybės pasitarime.

Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos registruojami, kai juos pasirašo Ministras Pirmininkas. Vyriausybės sprendimui suteikiamas registravimo eilės numeris pagal bendrąją numeraciją nuo metų pradžios iki pabaigos ir nurodoma Vyriausybės pasitarimo, kuriame priimtas Vyriausybės sprendimas, data. Analogiškai registruojamos ir Vyriausybės rezoliucijos.

Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos įsigalioja jų pasirašymo dieną ir tą pačią dieną turi būti paskelbti Lietuvos Respublikos Vyriausybės interneto tinklalapyje vadovaujantis Vyriausybės nutarimų, Vyriausybės sprendimų, Vyriausybės rezoliucijų, Ministro Pirmininko potvarkių, ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų ir kolegialių institucijų teisės aktų pateikimo oficialiai skelbti „Valstybės žiniose“ ir skelbimo interneto tinklalapiuose tvarkos aprašo III skyriuje nustatyta tvarka[363].

2.1.6. Ministro Pirmininko potvarkiai

Ministras Pirmininkas jo kompetencijai priskirtais organizaciniais, asmeniniais ir kitais klausimais leidžia potvarkius arba priima operatyvius sprendimus – pavedimus, įforminamus rezoliucijomis. Jo potvarkiai įforminami jų pasirašymo dieną ir ne vėliau kaip kitą darbo dieną išsiunčiami

[363] Vyriausybės nutarimai, Vyriausybės sprendimai, Vyriausybės rezoliucijos, Ministro Pirmininko potvarkiai, ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų ir kolegialių institucijų norminiai teisės aktai skelbiami juos priėmusios institucijos interneto tinklalapyje. Nurodytieji teisės aktai institucijos interneto tinklalapyje skelbiami kaip ir teisės aktų projektai tuo pačiu adresu, nurodytu pagal Vyriausybės 1999 m. vasario 4 d. nutarimą Nr. 118 „Dėl įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektų skelbimo „Interneto“ tinkle“ su nuoroda į institucijos teisės aktus.

Ministerijos, Vyriausybės įstaigos, kitos valstybės valdymo institucijos ir kolegialios institucijos sudaro savo tinklalapiuose teisės aktų sąrašą su nuorodomis į konkrečius teisės aktus. Sąrašo gale nurodoma atsakingo už sąrašo sudarymą asmens pavardė, telefono numeris ir elektroninio pašto adresas.

Interneto tinklalapiuose skelbiami: 1) Vyriausybės nutarimai, ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų ir kolegialių institucijų norminiai teisės aktai – per 3 dienas nuo jų oficialaus paskelbimo „Valstybės žiniose“; 2) Ministro Pirmininko potvarkiai – per 3 dienas nuo jų įsigaliojimo; 3) Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos – jų pasirašymo dieną.

Institucijos, neturinčios savo tinklalapio, teisės aktai skelbiami ministerijos, kurios reguliavimo sričiai priklauso ši institucija, tinklalapyje. Šios institucijos teisės aktus raštu ir kompiuterinėse laikmenose, taip pat atsakingų už teisės aktų skelbimą asmenų pavardes, telefonų numerius ir elektroninio pašto adresus privalo pateikti ministerijos, kurios reguliavimo sričiai priklauso ši institucija, atsakingam tinklalapio tvarkytojui.

Vyriausybės nutarimai, ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų ir kolegialių institucijų norminiai teisės aktai, Ministro Pirmininko potvarkiai skelbti interneto tinkalalpyje, pateikiami institucijos atsakingam tinklalapio tvarkytojui kompiuterinėse laikmenose („*Word*“ ar „*Excel*“ formatas) jų pateikimo oficialiai paskelbti „Valstybės žiniose“ dieną, o Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos – jų pasirašymo dieną ir laikomi interneto tinklalapyje vienerius metus.

juos vykdyti turinčioms institucijoms (valstybės tarnautojams). Ministro Pirmininko potvarkiai įsigalioja jų pasirašymo dieną, jeigu pačiuose potvarkiuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Prireikus Ministro Pirmininko potvarkius gali skelbti „Valstybės žinios“. Ministro Pirmininko potvarkiai, paskelbti „Valstybės žiniose“, įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo, jeigu pačiuose potvarkiuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Ministro Pirmininko potvarkiai per 3 dienas nuo jų įsigaliojimo dienos nustatytąja tvarka skelbiami interneto tinklalapiuose. Prireikus Ministro Pirmininko potvarkius gali skelbti ir kitos žiniasklaidos priemonės.

Ministras Pirmininkas leidžia potvarkius dėl:

1) Vyriausybės, Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų darbo organizavimo;
2) įgaliojimų atlikti veiksmus, susijusius su Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių sudarymu, suteikimo;
3) Lietuvos Respublikos vyriausybinių delegacijų, vykstančių su oficialiais vizitais į užsienio valstybes, taip pat dalyvauti tarptautiniuose kongresuose, konferencijose, sesijose arba kituose tarptautiniuose renginiuose, sudarymo;
4) atstovavimo Vyriausybei tarptautinėse organizacijose ir tarptautiniuose renginiuose;
5) atstovavimo Vyriausybei Konstituciniame Teisme ir kituose teismuose;
6) ministrų, Vyriausybės kanclerio, Vyriausybės įstaigų ir kitų įstaigų vadovų, kuriuos skiria Vyriausybė arba Ministras Pirmininkas, apskričių viršininkų ir Vyriausybės atstovų atostogų; ministrų ir Vyriausybės atstovų pavadavimo;
7) tarnybinių nuobaudų Vyriausybės įstaigų vadovams ir kitiems Ministro Pirmininko skiriamiems valstybės tarnautojams skyrimo;
8) Vyriausybės skiriamų valstybės tarnautojų (apskričių viršininkų, Vyriausybės atstovų, taip pat Vyriausybės įstaigų vadovų), kitų Ministro Pirmininko skiriamų valstybės tarnautojų ir pareigūnų skatinimo;
9) atitinkamų laipsnių vidaus tarnybos pareigūnams suteikimo; įvairių minėjimų rengimo; kitų organizacinių klausimų.

Ministras Pirmininkas savo potvarkiais skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Vyriausybės kanclerį, Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus bei Vyriausybės įstaigų vadovus.

Teikiamus Ministrui Pirmininkui pasirašyti potvarkių projektų originalus vizuoja Vyriausybės kanceliarijos padalinio vadovas ar jo pavedi-

mu – patarėjas, Vyriausybės kanceliarijos Teisės departamento direktorius ar jo pavedimu – teisininkas, Vyriausybės kancleris (jo nesant arba jo pavedimu – Vyriausybės kanclerio pavaduotojas). Ministro Pirmininko potvarkių priedų originalus vizuoja atitinkamas Vyriausybės kancelia-rijos padalinio vadovas ar jo pavedimu – patarėjas.

Vyriausybė turi teisę priimti ir neteisinio pobūdžio aktus. Jos nuomonė ar pavedimas ministerijai, Vyriausybės įstaigai, apskrities viršininkui gali būti įforminami protokolo įrašais. Protokoluose įforminti sprendimai prireikus siunčiami atitinkamiems adresatams kaip protokolo išrašai.

2.1.7. Vyriausybės programa ir jos įgyvendinimo priemonės

Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo jo paskyrimo momento pristato Seimui savo sudarytą ir Respublikos Prezidento patvirtintą Vyriausybę ir kartu pateikia svarstyti jos programą. Pristatant Vyriausybės programą Seime turi dalyvauti naujai sudarytos Vyriausybės nariai. Ją Seimo posėdyje pristato Ministras Pirmininkas, kuris atsako ir į Seimo narių pateiktus klausimus. Klausimai gali būti užduoti ir Ministrui Pirmininkui, ir bet kuriam iš ministrų.

Seimo posėdyje pateikta Vyriausybės programa svarstoma Seimo narių frakcijose ir Seimo komitetuose. Pastarieji svarstant Vyriausybės programą turi teisę į savo posėdžius kviesti Ministrą Pirmininką arba ministrą su jais suderintu laiku. Šie atsako į komitetų ir frakcijų narių pateiktus klausimus dėl Vyriausybės programos. Seimo komitetai ir frakcijos savo išvadas dėl Vyriausybės programos turi parengti ne vėliau kaip per 10 dienų nuo jos pateikimo.

Ne vėliau kaip per 15 dienų nuo Vyriausybės programos pateikimo Seimas ją turi apsvarstyti savo posėdyje. Tokio svarstymo metu pirmiausia išklausomas Seimo opozicijos pranešimas, frakcijų, pradedent opozicinėmis, ir komitetų išvados. Po to rengiama diskusija, kurios pabaigoje suteikiamas žodis Ministrui Pirmininkui, taip pat galimybė jam ir ministrams dar kartą atsakyti į Seimo narių klausimus, kilusius dėl Vyriausybės programos.

Ministrui Pirmininkui ir ministrams baigus atsakinėti į Semo narių klausimus, Seimas turi priimti sprendimą dėl minėtos programos. Sprendimo formuluotės pateikiamos komitetų ir frakcijų išvadose. Jeigu svarstomai Vyriausybės programai nepritariama arba ji grąžinama Vyriausy-

bei patobulinti, nauja Vyriausybės programos redakcija Seimui turi būti pateikta per 10 dienų, o jos svarstymo procedūra kartojama iš naujo. Jeigu du kartus iš eilės Seimas nepritaria naujai sudarytos Vyriausybės programai, Vyriausybė privalo atsistatydinti.

Taigi formuojant Vyriausybės veiklos kryptis reikšmingas vaidmuo tenka Vyriausybės programai. Pagal Vyriausybės darbo reglamento 36 punktą Vyriausybės programa apibrėžiama kaip „dokumentas, atitinkamai Vyriausybei visą jos įgaliojimų laiką privalomas veiklos planas, kuriame išdėstytos tam tikro laikotarpio Vyriausybės veiklos kryptys ir kuriam yra pritaręs Seimas“[364]. Kitaip tariant, tai Vyriausybės veiklos pagrindinės strateginės kryptys bei tikslai. Vyriausybės programos rengimui vadovauja Ministras Pirmininkas. Kitos vykdomosios valdžios institucijos (ministerijos, Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkai, taip pat Vyriausybės kanceliarija) teikia Ministrui Pirmininkui ir paskirtiems ministrams jų prašymu medžiagą, kurios reikia Vyriausybės programai parengti, ir atitinkamai prisideda prie jos rengimo. Iš tikrųjų Vyriausybės programa yra atskiros politinės partijos arba politinių partijų koalicijos, sudarančios Vyriausybę, nuostatų rinkinys. Seimo posėdyje dalyvaujančių balsų dauguma patvirtinus Vyriausybės programą, naujai sudaryta Vyriausybė pradeda savo veiklą, t. y. gauna įgaliojimus veikti. Vadinasi, Vyriausybės programa reikalinga Vyriausybės veiklai pradėti, o jos programos turinys parodo būsimas Vyriausybės veiklos strategines kryptis, tikslus ir priemones tikslams pasiekti.

Seimui pritarus Vyriausybės programai, per tris mėnesius Vyriausybė parengia ir patvirtina konkrečias priemones šiai programai vykdyti. Tai atskiras mechanizmas, kurį sudaro preciziškos programos įgyvendinimo priemonės, numatantis detalius veiksmus, atsakingus vykdytojus (ministerijas, Vyriausybės įstaigas ir kitas valstybės valdymo institucijas) ir atlikimo terminus. Jos kartu nustato ir tam tikrų vykdomosios valdžios institucijų, logiškai atitinkančių tam tikrą Vyriausybės programos dalį, veiklos kryptis. Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių rengimui vadovauja Ministras Pirmininkas arba Vyriausybės kancleris Ministro Pirmininko pavedimu.

Be Vyriausybės programos, jos veiklos organizavimui gana daug dėmesio skiria ir Vyriausybės įstatymas. Vyriausybei atstovauja ir jos veiklai vadovauja Ministras Pirmininkas, kurio įgaliojimai reglamentuoti Vyriausybės įstatymo 24 straipsnyje:

[364] Valstybės žinios. 1994 m. rugpjūčio 17 d. Nr. 63. Publikacijos Nr. 1238; 2003 m. kovo 19 d. Nr. 27. Publikacijos Nr. 1089.

1) jis sudaro Vyriausybę ir teikia jos sudėtį tvirtinti Respublikos Prezidentui;
2) teikia siūlymus Respublikos Prezidentui dėl ministrų skyrimo ir atleidimo;
3) Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, Vyriausybės kanclerį, Vyriausybės įstaigų (departamentų, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančių tarnybų, agentūrų, inspekcijų) vadovus, kitus įstatymų nustatytus valstybės tarnautojus ir pareigūnus;
4) skiria Ministro Pirmininko priimtiems valstybės tarnautojams ir pareigūnams tarnybines arba drausmines nuobaudas, skatina Vyriausybės ir Ministro Pirmininko priimtus į pareigas valstybės tarnautojus ir pareigūnus, skiria jiems pašalpas, jei įstatymai nenustato kitaip;
5) Lietuvos Respublikos Konstitucijos numatytais atvejais teikia Respublikos Prezidentui siūlymus pavesti vienam iš ministrų pavaduoti Ministrą Pirmininką;
6) teikia Seimui svarstyti Vyriausybės programą;
7) teikia Vyriausybei siūlymus dėl apskričių viršininkų, jų pavaduotojų skyrimo ir atleidimo iš pareigų;
8) kviečia Vyriausybės posėdžius ir jiems vadovauja (pirmininkauja), tvirtina Vyriausybės posėdžio darbotvarkę;
9) suteikia įgaliojimus derėtis ir pasirašyti Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis;
10) sudaro vyriausybines delegacijas oficialiems vizitams į kitas šalis, taip pat dalyvauti tarptautiniuose kongresuose, konferencijose, sesijose ar kituose tarptautiniuose renginiuose;
11) suteikia įgaliojimus atstovauti Vyriausybei Konstituciniame Teisme ir kituose teismuose;
13) sprendžia Vyriausybės veiklos organizavimo klausimus; vykdo kitas pareigas, kurias Ministrui Pirmininkui paveda Konstitucija, Vyriausybės ir kiti įstatymai.

Ministras Pirmininkas su savo kolegomis kitais ministrais gali pradėti vykdyti savo pareigas tik tada, kai Vyriausybės veiklos programai pritaria Seimas. Tai asmuo, kuriam pavaldūs, atskaitingi ir atsakingi ministrai. Jis formuoja Vyriausybės vykdomą valstybės valdymo politiką ir yra už ją tiesiogiai atskaitingas ir atsakingas Seimui bei Respublikos Prezi-

dentui. Ministras Pirminikas neturi pavaduotojo (reikia pažymėti, jog Seimui yra pateiktos svarstyti Konstitucijos pataisos, susijusios su Ministro Pirmininko pavaduotojų pareigybės įvedimu). Prireikus jį pavaduoja vienas iš ministrų, kuriam Ministro Pirmininko teikimu jį pavaduoti paveda Respublikos Prezidentas. Ministras, einantis Ministro Pirmininko pareigas arba pavaduojantis Ministrą Pirmininką, dokumentuose nurodo savo pareigas ir daro įrašą „einantis Ministro Pirmininko pareigas“ arba „pavaduojantis Ministrą Pirmininką“. Nepaisant egzistuojančio Vyriausybės kolegialumo, Ministro Pirmininko padėtis tarp kitų Vyriausybės narių yra išskirtinė – jo atsistatydinimas kartu reiškia ir visos Vyriausybės veiklos pabaigą.

2.1.8. Vyriausybės posėdžiai ir kitos jos veiklos (darbo) formos

Pagrindinė Vyriausybės veiklos (darbo) organizacinė forma yra posėdžiai[365], kurie vyksta Vyriausybės rūmuose kartą per savaitę, trečiadie-

[365] Vyriausybės posėdžius šaukia ir jiems pirmininkauja Ministras Pirmininkas, o jo nesant – einantis Ministro Pirmininko pareigas arba jį pavaduojantis ministras. Jeigu būtina nedelsiant priimti Vyriausybės sprendimus, Vyriausybės posėdis rengiamas Ministro Pirmininko paskirtu laiku. Tokiu atveju Vyriausybei teikiamų teisės aktų projektai (nutarimai) nėra vertinami Vyriausybės kanceliarijos darbuotojų ir neaptariami ministerijų valstybės sekretorių pasitarime. Šiaip paprastai Vyriausybės posėdyje svarstomi tik tie klausimai, dėl kurių Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka yra pateikti atitinkamų Vyriausybės nutarimų projektai.

Atsižvelgdamas į ministerijų valstybės sekretorių pasitarime pareikštas pastabas, Ministro Pirmininko vyriausiojo patarėjo ar ministro Pirmininko patarėjo ir Teisės departamento direktoriaus ar jo pavaduotojo (jų nesant – kito Vyriausybės kanclerio įgalioto teisininko) pareikštas pastabas, Vyriausybės kancleris kreipiasi į Ministrą Pirmininką dėl pritarimo įtraukti teisės aktų projektus į Vyriausybės posėdžio darbotvarkę. Pasikeitus Vyriausybei arba ministrui, Vyriausybei pateikti teisės aktų projektai turi būti vizuoti naujojo ministro. Ministro Pirmininko pritarimu Vyriausybės kancleris parengia darbotvarkės projektą. Darbotvarkės projekte nustatoma darbotvarkės klausimų svarstymo eilės tvarka, nurodomi pranešėjai ir kviečiami į posėdį asmenys. Parengtas projektas pateikiamas Ministrui Pirmininkui pasirašyti. Prireikus Ministras Pirmininkas aptaria darbotvarkės projektą su ministrais.

Ministrui Pirmininkui pasirašius Vyriausybės posėdžio darbotvarkę, Vyriausybės kancleris visą posėdžio medžiagą ne vėliau kaip prieš 3 darbo dienas iki posėdžio (jeigu būtina nedelsiant priimti Vyriausybės sprendimą per Ministro Pirmininko nustatytą laiką), išskyrus klausimus, kai svarstoma Lietuvos Respublikos pozicija Europos Sąjungos institucijose nagrinėjamais klausimais, išsiunčia taip: neįslaptintą – Vyriausybės nariams, Seimo Pirmininkui, Respublikos Prezidentui, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriui, Lietuvos banko valdybos pirmininkui, Europos teisės departamento generaliniam direktoriui, Konkurenci-

niais, Ministro Pirmininko paskirtu laiku. Kai būtina nedelsiant priimti Vyriausybės sprendimus, Vyriausybės posėdis rengiamas Ministro Pirmininko paskirtu laiku ir tokiu atveju nesilaikoma Vyriausybės darbo reglamento IV skyriaus II (Projektų įvertinimas Vyriausybės kanceliarijoje) ir III (Projektų aptarimas ministerijų valstybės sekretorių pasitarime) skirsnių reikalavimų.

Posėdis laikomas teisėtu, jeigu jame dalyvauja daugiau kaip pusė Vyriausybės narių. Posėdžiuose Vyriausybė sprendžia svarbiausius valstybės valdymo klausimus, visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus. Vyriausybės nariai, negalintys dalyvauti posėdyje, privalo apie tai informuoti Ministrą Pirmininką ir gauti jo sutikimą. Jie gali raštu pateikti svarstomais klausimais savo nuomonę, kuri turi būti paskelbta posėdyje.

Vyriausybės posėdžiuose, be Vyriausybės narių, dalyvauja Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, Ministro Pirmininko atstovas spaudai, Vyriausybės kancleris ir jo pavaduotojai, Vyriausybės kanceliarijos Teisės departamento direktorius, Administracijos departamento Vyriausybės dokumentų redakcijos vedėjas, Vyriausybės komunikacijos departamento atstovas, Vyriausybės spaudos tarnybos vadovas bei kiti asmenys, įrašyti į Vyriausybės posėdžio darbotvar-

jos tarybos pirmininkui, atitinkamiems Ministro Pirmininko patarėjams ir Vyriausybės kanceliarijos valstybės tarnautojams; įslaptintą – Vyriausybės nariams, atitinkamiems Ministro Pirmininko patarėjams, Vyriausybės kanceliarijos valstybės tarnautojams, prireikus – ir kitiems adresatams, nurodytiems posėdžio darbotvarkėje, jeigu teikiami projektai susiję su jų kompetencija. Kitiems asmenims, turintiems teisę dalyvauti Vyriausybės posėdyje, medžiaga išsiunčiama (pateikiama), jeigu jie iš anksto praneša dalyvausią Vyriausybės posėdyje.

Vyriausybės įstaigų vadovai, apskričių viršininkai, kitų valstybės institucijų ir įstaigų vadovai su Vyriausybės posėdžio darbotvarke gali susipažinti Vyriausybės interneto tinklalapyje. Su posėdžio medžiaga juos dominančiais klausimais jie gali susipažinti atitinkamai Vyriausybės kanceliarijos Administracijos departamente. Įrašytiems į posėdžio darbotvarkę asmenims įteikiama posėdžio darbotvarkė ir medžiaga tuo klausimu, kurį svarstant jie kviečiami dalyvauti.

Į Vyriausybės posėdžio darbotvarkę gali būti įtraukti papildomi teisės aktų projektai, paprastai skubos ar ypatingos skubos tvarka įvertinti Vyriausybės kanceliarijos ir Ministro Pirmininko vyriausiojo patarėjo ar atitinkamo Ministro Pirmininko patarėjo.

Vyriausybės posėdžio metu Ministras Pirmininkas turi teisę pasiūlyti papildyti darbotvarkę ir naujais klausimais. Ministras taip pat turi teisę pasiūlyti Ministrui Pirmininkui įtraukti į posėdžio darbotvarkę naujų klausimų, tačiau tik prieš pradedant svarstyti patvirtintos darbotvarkės klausimus. Tokiu atveju ministras kreipiasi į Ministrą Pirmininką siūlydamas įtraukti naują klausimą į darbotvarkę. Dėl įtrauktino naujo klausimo balsuojama. Ministrui Pirmininkui pritarus ministro siūlymui įtraukti naują klausimą į darbotvarkę, šiuo klausimu ji papildoma. Jeigu dėl klausimo įtraukimo teigiamas sprendimas nepriimamas, jis turi būti teikiamas svarstyti Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka.

kę[366]. Vyriausybės posėdžiuose gali dalyvauti Seimo ir Respublikos Prezidento atstovai. Asociacijų, profesinių sąjungų, visuomeninių, politinių ar kitokių nevalstybinių organizacijų atstovų dalyvavimo Vyriausybės posėdžiuose klausimus sprendžia Ministras Pirmininkas. Pavyzdžiui, Vyriausybės posėdžiuose kaip nevyriausybinė organizacija nuolat dalyvauja Lietuvos savivaldybių asociacija, kuriai atstovauja savivaldybių merai ir jos administracija.

Kai svarstomi su valstybės paslaptimis susiję teisės aktų projektai, Vyriausybė juos nagrinėja neformaliai vadinamuosiuose uždaruose posėdžiuose. Posėdžiuose, kuriuose svarstomi su valstybės ar tarnybos paslaptį sudarančia informacija susiję projektai, dalyvauja Vyriausybės nariai, viceministras arba ministerijos valstybės sekretorius (jei ministrą pavaduoja kitas Vyriausybės narys), Vyriausybės kancleris arba jo pavaduotojai, atitinkami Ministro Pirmininko patarėjai ir Vyriausybės kanceliarijos valstybės tarnautojai, Vyriausybės kanceliarijos Administracijos departamento Vyriausybės dokumentų redakcijos vedėjas ir kiti pakviesti svarstyti atitinkamo klausimo asmenys, įrašyti į posėdžio darbotvarkę. Šiuose posėdžiuose dalyvaujantys asmenys privalo turėti Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo nustatyta tvarka išduotą leidimą dirbti ir susipažinti su įslaptinta informacija. Medžiaga posėdžiams pateikiama ir priimti sprendimai įforminami vadovaujantis darbo su valstybės paslaptimis nustatyta tvarka.

Be Vyriausybės posėdžių, kaip vieną iš jos veiklos (darbo) formų reikia paminėti Vyriausybės (ministrų) pasitarimus. Juose prieš Vyriausybės posėdžius paprastai aptariami svarbiausieji Vyriausybės posėdžio dar-

[366] Vyriausybės posėdžiuose taip pat gali dalyvauti viceministras ar ministerijos valstybės sekretorius, kai ministrą pavaduoja kitas Vyriausybės narys, Vyriausybės įstaigų ir kitų valstybės institucijų vadovai (atsižvelgiant į Ministro Pirmininko nurodymus), apskričių viršininkai ir Vyriausybės atstovai. Jeigu ministrai pageidauja, Vyriausybės posėdžiuose gali dalyvauti ministerijų sekretoriai.

Atitinkamų Vyriausybės įstaigų vadovai, apskričių viršininkai, kiti asmenys turi dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose, kai svarstomi klausimai, prie kurių rengimo jie prisidėjo, arba kiti su jais tiesiogiai susiję klausimai (jų dalyvavimas Vyriausybės posėdžiuose turi būti numatytas posėdžio darbotvarkėje). Jeigu pakviesti į Vyriausybės posėdį svarstyti tam tikrų klausimų Vyriausybės įstaigų vadovai ar apskričių viršininkai negali dalyvauti posėdyje, jų pavedimu gali dalyvauti jų pavaduotojai.

Svarstant klausimą dėl apskričių viršininkų, jų pavaduotojų, Vyriausybės atstovų ar kitų valstybės tarnautojų skyrimo (atleidimo), Vyriausybės posėdyje privalo dalyvauti kandidatas į apskrities viršininko, jo pavaduotojo, Vyriausybės atstovo, kitas teisės aktų nustatytas valstybės tarnautojų pareigas (atleidžiamas iš pareigų atitinkamas valstybės tarnautojas).

botvarkės klausimai (teisės aktų projektai, taip pat teisės aktų projektai, kuriuos ministerijų valstybės sekretorių pasitarime buvo nuspręsta siūlyti aptarti Vyriausybės pasitarime). Vyriausybės pasitarimuose gali būti svarstomos Lietuvos Respublikos pozicijos dėl siūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus ir dėl kitų Europos Sąjungos dokumentų, taip pat Vyriausybei pateiktos ataskaitos.

Ministrų pasitarimus šaukia ir jiems pirmininkauja Ministras Pirmininkas. Jie šaukiami likus ne mažiau kaip 2 darbo dienoms iki Vyriausybės posėdžio. Ministras Pirmininkas gali šaukti Vyriausybės pasitarimą ir kitu jo paskirtu laiku. Ministrų pasitarimo darbotvarkė ministrams išsiunčiama ne vėliau kaip prieš 2 darbo dienas iki pasitarimo. Be Ministro Pirmininko ir ministrų, Vyriausybės pasitarime gali dalyvauti Vyriausybės kancleris, Vyriausybės kanclerio pavaduotojai, Vyriausybės kanceliarijos padalinių valstybės tarnautojai, Europos teisės departamento generalinis direktorius. Juose prireikus gali dalyvauti Vyriausybės posėdžiui teikiamo teisės akto projekto rengėjo atstovas ir kiti suinteresuoti asmenys. Vyriausybės pasitarimai protokoluojami. Protokolą rengia Vyriausybės kanceliarija.

Taip pat galima skirti ir trečią Vyriausybės veiklos (darbo) organizavimo formą, kuri pasireiškia Vyriausybės nuolatinių komitetų sudarymu ir funkcionavimu. Jie svarsto teisės aktų projektų, apimančių kelių ministrų valdymo sritis, derinimo metu iškilusius nesutarimus bei kitus ginčytinus klausimus. Vyriausybės komitete ministrai gali siūlyti svarstyti rengiamų naujų norminių teisės aktų koncepcijas, ūkio šakų (sektorių) plėtros strategijas, kitus probleminius klausimus, aptarti svarbiausius klausimus prieš Vyriausybės posėdžius. Jeigu nesutarimų dėl teisės akto projekto išspręsti nepavyksta, šis projektas perduodamas Ministrui Pirmininkui, kuris priima vieną iš šių sprendimų: svarstyti teisės akto projektą Vyriausybės posėdyje arba grąžinti jį atitinkamai ministerijai papildomai nagrinėti ir atitinkamai pakeisti.

Vyriausybės posėdžių organizavimo tvarką nustato Vyriausybės darbo reglamentas, patvirtintas Vyriausybės 1994 m. spalio 27 d. nutarimu Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“, kurio nauja redakcija patvirtinta Vyriausybės 2003 m. kovo 13 d. nutarimu Nr. 313 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“[367]. Darbo reglamente išsamiai reglamentuota Vyriausybės posėdžio darbotvarkės sudarymo, teikiamų teisės aktų projektų bei priimamų sprendimų įvertinimo tvarkos ir kiti klausimai.

[367] Valstybės žinios.1994 m. rugpjūčio 17 d. Nr. 63. Publikacijos Nr. 1238.

Paskutiniaisiais XX amžiaus metais Vyriausybės, taip pat ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veikla pradėta organizuoti taikant naują valstybės vadybos formą – strateginį planavimą. Nuo 2000 m. spalio vykdomosios valdžios institucijų veikla organizuojama remiantis strateginiais veiklos planais. Taip siekiama pagerinti valdymo efektyvumą bei padidinti minėtų institucijų veiklos produktyvumą. Ministerijų ir Vyriausybės įstaigų strateginiai veiklos planai rengiami vadovaujantis Vyriausybės programa, kuriai Seimas pritaria, derinamais su Valstybės ilgalaikės raidos strategija. Ministerijų strateginiai veiklos planai kartu nustato ir jų reguliavimo sričiai priskirtų įstaigų prie ministerijų veiklos organizavimo pagrindines kryptis.

Reikia pabrėžti, kad strateginis planavimas iš dalies vykdomas tik ministerijose ir Vyriausybės įstaigose. Pastarosios institucijos įgyvendina tik trumpalaikį ir vidutinį (3 metų trukmės) strateginį planavimą. Šie planai apima pagrindinių institucijos veiklos tikslų, programų, uždavinių, priemonių jiems įgyvendinti bei rezultatų vertinimo kriterijų nustatymą. Nors tai gana konkretūs planai, tačiau prireikus jie gali būti tikslinami (pvz., atsižvelgiant į Vyriausybės programos pasikeitimus). Trumpalaikiai arba operatyviniai planai yra glaudžiai susiję su biudžetu, nes yra tiksliai apibrėžti tradiciniu vienerių biudžetinių metų terminu ir privalo būti pagrįsti faktinėmis numatomomis jiems įgyvendinti finansinėmis lėšomis.

2.1.9. Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai

Svarbus vaidmuo užtikrinant Vyriausybės veiklą ir jos priimtų sprendimų įgyvendinimą bei kontrolę tenka Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams ir Vyriausybės kanceliarijai[368].

Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu skiriami valstybės tarnautojai – Ministro Pirmininko vyriausiasis patarėjas,

[368] Neaiškus Vyriausybės kanceliarijos pavadinimas. Ją sudaro įvairūs struktūriniai padaliniai, kurie vykdo skirtingas funkcijas, o tai neatitinka tradicinės žodžio *kanceliarija* semantinės reikšmės. „Tarptautinių žodžių žodyne“ žodis *kanceliarija* (lot. *cancellaria*) reiškia raštinę, įstaigos skyrių, kuriame atliekama raštvedyba, tvarkomi reikalų raštai. „Dabartiniame lietuvių kalbos žodyne“ šis žodis apibrėžiamas kaip įstaigos skyrius, kur tvarkomi raštai, reikalų raštai, t. y. raštinė. Be to, Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo 12 straipsnyje įtvirtinta, jog tarptautiniai žodžiai vartojami tik tada, kai nėra šių žodžių atitikmenų lietuvių kalboje. Kitose vykdomosios valdžios institucijose šis žodis paprastai vartojamas jo tiesiogine prasme, todėl reikėtų apmąstyti galimybę jį pakeisti kitu.

Ministro Pirmininko patarėjai, Ministro Pirmininko atstovas spaudai ir kiti Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai – atsakingi ir tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui. Iš Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų tarpo yra skiriamas vyriausiasis patarėjas, kuris koordinuoja anksčiau minėtų valstybės tarnautojų veiklą, Ministro Pirmininko pavedimu atstovauja Ministrui Pirmininkui pristatydamas jo sprendimus bei vykdo kitas jo pavestas funkcijas. Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus į pareigas skiria, atleidžia iš jų bei jų funkcijas tvirtina ir tarnybines nuobaudas jiems skiria ir juos skatina Ministras Pirmininkas. Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų paskirtis – padėti Ministrui Pirmininkui, kaip Vyriausybės vadovui, suformuoti politines nuostatas ir prioritetus, priimti ir įgyvendinti sprendimus. Jie neskaidomi į struktūrinius vienetus, nes Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus sudaro Ministro Pirmininko patarėjai atskirais klausimais ir atstovas spaudai. Jų skaičius, kiekvieną kartą pasikeitus Vyriausybei, Ministro Pirmininko potvarkiu nustatomas iš naujo. Vadinasi, Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičių savo iniciatyva nustato Ministras Pirmininkas.

2.1.10. Vyriausybės kanceliarija

Vyriausybę ir Ministrą Pirmininką aptarnauja Vyriausybės kanceliarija. Tai Vyriausybės įsteigta biudžetinė įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą bei savo sąskaitą banke ir antspaudą su Lietuvos valstybės herbu ir savo pavadinimu, kuri padeda vykdyti Vyriausybės ir Ministro Pirmininko funkcijas. Organizacinė jos struktūra sudėtingesnė ir ji skirstoma į struktūrinius padalinius. Pagal Vyriausybės 2001 m. rugpjūčio 27 d. nutarimą Nr. 1044 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos struktūros patvirtinimo“[369] Vyriausybės kanceliariją sudaro departamentai ir jiems priklausantys skyriai, tarnybos (Administracijos departamentas: Dokumentų skyrius, Informacijos technologijų skyrius, Posėdžių rengimo skyrius, Vertimų skyrius, Vyriausybės dokumentų redakcija; Ekonomikos ir finansų departamentas: Biudžeto ir finansų sky-

[369] Valstybės žinios. 2001 m. rugpjūčio 31 d. Nr. 75. Publikacijos Nr. 2647.

rius, Ekonomikos ir transporto skyrius, Ekonominės analizės skyrius, Europos Sąjungos paramos administravimo stebėsenos skyrius; Europos Sąjungos politikos analizės ir pozicijų koordinavimo skyrius: Europos Sąjungos politikos analizės skyrius, Institucijų ryšių koordinavimo skyrius; Europos Sąjungos teisės įgyvendinimo koordinavimo ir priežiūros departamentas: Europos Sąjungos teisės derinimo priežiūros ir notifikavimo skyrius, Bendrijos teisyno įgyvendinimo koordinavimo skyrius; Strateginio planavimo ir viešojo administravimo departamentas: Strateginio planavimo skyrius, Valdymo optimizavimo skyrius, Viešojo administravimo ir savivaldybių skyrius; Teisės departamentas (iki 2007 m. liepos 1 d. skyrių kaip struktūrinių padalinių neturėjo): Atstovavimo ir teisės taikymo skyrius; Teisės aktų vertinimo skyrius; Teisėkūros ir teisinės ekspertizės skyrius; Vyriausybės komunikacijos departamentas: Europos informacijos skyrius, Komunikacijos koordinavimo skyrius, Vyriausybės spaudos tarnyba; Žinių visuomenės departamentas: Informacinės visuomenės skyrius, Švietimo, mokslo ir kultūros skyrius), į departamentų sudėtį neįeinantys skyriai (Aplinkos, Darbo, socialinių ir sveikatos reikalų, Finansų, Kaimo plėtros, Nacionalinio saugumo, Personalo, Ūkio, Užsienio politikos, Valstybės turto valdymo ir disponavimo juo bei Vidaus audito skyriai) ir priimamasis.

Ir departamentus, ir savarankiškus skyrius, be vadovų ir jų pavaduotojų (pavaduotojus turi ne visų departamentų vadovai), sudaro patarėjai ir vyriausieji specialistai. Skyriuose, neįeinančiuose į departamentų sudėtį, valstybės tarnautojų skaičius svyruoja nuo 2 (skyriaus vedėjas ir vyrausiasis specialistas) iki 7. Visi departamentai skaidomi į organizacinius struktūrinius vienetus (skyrius), kurių skaičius departamentuose svyruoja nuo 2 iki 4. Apskritai vienam vadovui preliminariai tenka apie 3 pavaldinius (vykdytojus). Dėl palyginti per siauro valdomumo masto vadovai nėra tinkamai panaudojami. Ypač siauras savarankiškų skyrių valdomumo mastas. Čia vienam vadovui tenka vienas (Vidaus audito skyrius) arba 2–3 vykdytojai (valstybės tarnautojai), pavyzdžiui, Valstybės turto valdymo ir disponavimo juo skyrius, Nacionalinio saugumo skyrius ir kt.).

Vyriausybės kanceliarijai vadovauja Vyriausybės kancleris[370], kurį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka į pareigas skiria ir iš jų atlei-

[370] Vyriausybės kancleris: sprendžia Vyriausybės kanceliarijos kompetencijai priskirtus klausimus, atsako už visą Vyriausybės kanceliarijos darbą; organizuoja valstybės institucijų

džia Ministras Pirmininkas. Vyriausybės kancleris pavaldus Ministrui Pirmininkui. Tai aukščiausias Vyriausybės kanceliarijos karjeros valstybės tarnautojas, turintis pavaduotojus, kuriuos Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka (konkurso būdu) į pareigas priima ir iš jų atleidžia jis pats. Vyriausybės kancleris taip pat skiria į pareigas bei iš jų atleidžia Vyriausybės kanceliarijos struktūrinių padalinių vadovus (departamentų direktorius (jų pavaduotojus) ir skyrių vedėjus) bei kitus valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, juos skatina ir skiria jiems tarnybines (drausmines) nuobaudas. Vyriausybės kancleris yra atsakingas ir pavaldus Ministrui Pirmininkui. Vyriausybės kanceliarijos karjeros valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, yra tiesiogiai pavaldūs Vyriausybės kancleriui. Vyriausybės kanceliarijos darbas organizuojamas remiantis Vyriausybės kanclerio patvirtintu Vyriausybės kanceliarijos darbo reglamentu. Vyriausybės kanceliarijos organizacinę struktūrą ir nuostatus tvirtina Vyriausybė Vyriausybės kanclerio teikimu.

Vyriausybės kanceliarija finansuojama iš valstybės biudžeto, kurio skirtos lėšos teisės aktų nustatyta tvarka naudojamos Vyriausybės kanceliarijai ir Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams, Vyriausybės atstovų tarnyboms išlaikyti, taip pat programoms, numatytoms strateginiame veiklos plane, finansuoti.

ir įstaigų, savivaldybių tarybų, pateiktų Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui teisės aktų projektų ir programų analizę, prireikus Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka organizuoja Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui teikiamų teisės aktų projektų ir programų, kurių rengėjams nepavyksta suderinti su suinteresuotomis institucijomis, derinimą; dalyvauja koordinuojant Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių ir strateginių veiklos planų vykdymą; organizuoja Vyriausybės posėdžių, Vyriausybės pasitarimų rengimą, dalyvauja juose ir užtikrina, kad būtų rašomi protokolai, išleidžiami ir įstatymų nustatyta tvarka „Valstybės žiniose“ skelbiami Vyriausybės nutarimai ir Ministro Pirmininko potvarkiai; Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka organizuoja ministerijų valstybės sekretorių pasitarimus; įstatymų nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Vyriausybės kanceliarijos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartį, skatina juos ir skiria jiems nuobaudas; saugo Vyriausybės antspaudą ir atsako už antspaudo naudojimą; nustato veiklos sritis Vyriausybės kanceliarijos struktūriniams padaliniams; tvirtina valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, pareigybių aprašymus; nustato piliečių ir kitų asmenų prašymų, skundų nagrinėjimo, asmenų priėmimo, aptarnavimo Vyriausybės kanceliarijoje tvarką; tvirtina Vyriausybės kanceliarijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, atostogų grafiką; nustato įėjimo į Vyriausybės pastatą ir įvažiavimo į teritoriją tvarką; leidžia jo kompetencijai priskirtais klausimais įsakymus; vykdo kitas Vyriausybės ir Ministro Pirmininko jam pavestas funkcijas.

2.1.11. Vyriausybės santykiai su Seimu, Respublikos Prezidentu ir savivaldybėmis

2.1.11.1. Vyriausybės santykiai su Seimu

Pagal Konstituciją Vyriausybė turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, todėl viena iš pagrindinių Vyriausybės veiklos krypčių yra naujų įstatymų bei jau galiojančių įstatymų pakeitimų ir papildymų projektų rengimas ir teikimas svarstyti ir tvirtinti Seimui. Ši jos veiklos sritis ypač reikšminga, nes būtent taip Vyriausybė gali įgyvendinti savo programą. Vykdydama šią veiklą Vyriausybė teikia Seimui įstatymų, o prireikus ir kitų Seimo teisės aktų projektus. Įstatymų ir kitų Seimo teisės aktų projektus Vyriausybė teikia Seimui savo nutarimais. Projektus paprastai rengia ir teikia Vyriausybei ministerijos bei Vyriausybės įstaigos vadovaudamosi Vyriausybės veiklos programa ir jos įgyvendinimo priemonių planu. Vadinasi, Vyriausybei suteikta teisė rengti ir teikti Seimui tvirtinti įstatymų projektus ne ką mažiau svarbi siekiant vykdyti Vyriausybės programą, nes ji inicijuoja ir rengia tokius įstatymų projektus, kurie sudarytų galimybę ją įgyvendinti.

Be įstatymų ir kitų Seimo teisės aktų projektų, Vyriausybė Seimo Pirmininko ar Seimo valdybos prašymu teikia Seimui išvadas dėl Seime svarstomo projekto. Gavęs tokį prašymą Ministras Pirmininkas gali perduoti įstatymo projektą ministerijoms arba Vyriausybės įstaigoms, kad jos pareikštų savo nuomonę. Vyriausybės išvadų projektas svarstomas Vyriausybės posėdyje. Dėl šio projekto priimtas Vyriausybės sprendimas įforminamas nutarimu, kurį vizuoja teisingumo ministras, o pasirašo Ministras Pirmininkas ir atitinkamos valdymo srities ministras, ir pateikiamas Seimui (Seimo Pirmininkui arba Seimo valdybai) per 4 savaites nuo prašymo pateikti išvadas gavimo dienos.

Vyriausybė gali teikti Seimui išvadas ir savo iniciatyva, jeigu Vyriausybės pateiktą įstatymo projektą (jo principines nuostatas) atitinkamas (pagrindinis) Seimo komitetas, rengiantis projektą priimti, siūlo keisti iš esmės. Šiuo atveju Vyriausybės išvadų projektą, suderintą su teisingumo ministru, Vyriausybei teikia ministras (šio nesant – viceministras), įgaliotas atstovauti Vyriausybei svarstant įstatymo projektą Seime.

Vyriausybė turi teisę atšaukti pateiktą įstatymo ar kito Seimo teisės akto projektą iki svarstymo Seimo posėdyje. Apie šį Vyriausybės sprendimą Ministras Pirmininkas raštu praneša Seimo kancleriui.

Ministras Pirmininkas arba ministrai turi atsiskaityti Seime atitinkamai už Vyriausybės ar savo veiklą, taip pat per Vyriausybės valandą at-

sakyti į Seimo narių klausimus. Rašytiniai klausimai ir paklausimai registruojami Vyriausybės kanceliarijoje ir perduodami atitinkamam Vyriausybės nariui. Seimo narių rašytiniai klausimai ir paklausimai, adresuoti Vyriausybės nariui, registruojami Vyriausybės kanceliarijos nustatyta tvarka ir perduodami atitinkamam Vyriausybės nariui. Vyriausybės nariai privalo į rašytinį klausimą ir paklausimą atsakyti jį pateikusių Seimo narių pageidaujama forma Seimo statuto nustatyta tvarka. Vyriausybės narys, negalintis nustatytuoju laiku atsakyti į rašytinį klausimą ir paklausimą, privalo tai raštu motyvuoti ir pasiūlyti kitą laiką, bet ne vėliau kaip per mėnesį nuo rašytinio klausimo ir paklausimo gavimo, tačiau jeigu rašytinį paklausimą pateikęs Seimo narys ar jų grupė su šiais motyvais nesutinka, paklausimas nagrinėjamas numatytu laiku. Nagrinėjant paklausimą Seime turi dalyvauti atitinkamas Vyriausybės narys.

Vyriausybės sąveika su Seimu pasireiškia ir svarstant Europos Sąjungos reikalus. Vyriausybės sprendimo ar Vyriausybės rezoliucijos dėl Lietuvos Respublikos pozicijos srityse, kurios pagal Konstituciją susijusios su Seimo kompetencija, teikimą Seimui pasirašo Ministras Pirmininkas, o Lietuvos pozicija teikiama Seimui Lietuvos narystės Europos Sąjungoje informacine sistema, kurioje atsispindi pozicijos pakeitimai atsižvelgiant į svarstymo Vyriausybės pasitarime metu pateiktas pastabas arba siūlymus. Lietuvos Respublikos pozicijas klausimais, svarstomais artimiausiame Europos Vadovų Tarybos ar Europos Sąjungos Tarybos posėdyje, o prireikus – ir kitais Seimo statute nustatytais atvejais Seimo plenariniame posėdyje, Seimo Europos reikalų komitete arba Užsienio reikalų komitete pristato Ministras Pirmininkas arba atitinkamas ministras. Išimtiniais atvejais atitinkamas ministras gali pavesti pristatyti Lietuvos Respublikos poziciją viceministrui. Pati pozicija svarstoma Seimo statuto nustatyta tvarka[371].

Ministras Pirmininkas, ministrai, kiti Vyriausybės atstovai dalyvavimo Europos Vadovų Tarybos ir Europos Sąjungos Tarybos posėdžiuose ataskaitas pateikia atitinkamiems Seimo komitetams arba pateikia Seimo plenariniame posėdyje Seimo statuto nustatyta tvarka ir atvejais.

Seimo komitetų ir jų narių prašymai pateikti informaciją apie Europos Sąjungos institucijose, Vyriausybėje, Europos Sąjungos reikalų darbo grupėse svarstomus siūlymus priimti Europos Sąjungos teisės aktus

[371] Lietuvos Respublikos Seimo statutas. Dvidešimt septintasis – 1 skirsnis „Europos Sąjungos reikalų svarstymas ir sprendimas“ // Valstybės žinios. 1994 m. vasario 25 d. Nr. 15. Publikacijos Nr. 249; 1994 m. kovo 2 d. Nr. 16; 1999 m. sausio 13 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 97.

arba kitus Europos Sąjungos dokumentus, adresuoti Vyriausybei, registruojami Vyriausybės kanceliarijos nustatyta tvarka ir pagal kompetenciją perduodami Vyriausybės nariui.

Operatyvius ryšius su Seimu ir Respublikos Prezidento institucija Vyriausybė palaiko per Ministro Pirmininko įgaliotą Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautoją[372].

2.1.11.2. Vyriausybės santykiai su Respublikos Prezidentu

Vyriausybės santykius su Respublikos Prezidentu nustato Konstitucija (netiesiogiai), Vyriausybės įstatymas ir Vyriausybės darbo reglamentas. Respublikos Prezidentui negalint eiti savo pareigų, kai Seimas per 10 dienų negali susirinkti ir paskelbti pirmalaikių Respublikos Prezidento rinkimų, rinkimus skelbia Vyriausybė priimdama nutarimą. Ministras Pirmininkas ir ministrai kontrasignuoja Respublikos Prezidento dekretus dėl Lietuvos Respublikos diplomatinių atstovų užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų skyrimo ir atšaukimo, užsienio valstybių diplomatinių atstovų įgaliojamųjų ir atšaukiamųjų raštų priėmimo, aukščiausių diplomatinių rangų ir specialių vardų teikimo, aukščiausių karinių laipsnių suteikimo, nepaprastosios padėties skelbimo ir pilietybės teikimo klausimais ir už tai prisiima atsakomybę.

Respublikos Prezidento iniciatyva Ministras Pirmininkas ir ministrai (jų įgalioti valstybės tarnautojai) kartu su Respublikos Prezidentu (jo įga-

[372] Ministro Pirmininko įgaliotas Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas, laikydamasis Seimo statuto nustatytos tvarkos, privalo dalyvauti Seimo, Seimo valdybos ir seniūnų sueigos posėdžiuose (stebėtojo teisėmis), palaikyti nuolatinius ryšius su Seimo komitetais (komisijomis), nedelsdamas informuoti Ministrą Pirmininką, Vyriausybės kanclerį, taip pat atitinkamus ministrus ir Vyriausybės įstaigų vadovus apie Seimo patvirtintą darbotvarkę ir jos pakeitimus, Vyriausybei pareikštas Seimo pastabas, jai duotus pavedimus.

Ministro Pirmininko įgaliotas Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas kartu su atitinkamų Vyriausybės kanceliarijos padalinių valstybės tarnautojais taip pat turi reguliariai domėtis, kada numatomi svarstyti Vyriausybės pateikti Seimui įstatymų ir kitų Seimo teisės aktų projektai, kokie jų svarstymo rezultatai, kurių įstatymų ir kitų Seimo teisės aktų projektų apskritai nenumatoma svarstyti, ir teikti informaciją šiais klausimais Vyriausybės kancleriui. Vyriausybės kanceliarijos struktūriniai padaliniai, gavę Seimo posėdžio protokolą (dėl Vyriausybės pateiktų Seimui įstatymų ir kitų Seimo teisės aktų projektų grąžinimo tobulinti), nedelsdami parengia Ministro Pirmininko (ar jo pavedimu – Vyriausybės kanclerio) pavedimą atitinkamai institucijai dėl grąžinto projekto patobulinimo.

liotais valstybės tarnautojais) sprendžia ir nagrinėja valstybės valdymo klausimus Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko suderintais bendradarbiavimo būdais ir formomis. Respublikos Prezidento iniciatyva Ministras Pirmininkas gali sudaryti darbo grupes tam tikriems klausimams spręsti, į kurias įtraukiami jiems pavaldūs valstybės tarnautojai. Vyriausybė svarsto ir teikia Respublikos Prezidentui įvairius dokumentus dėl tarptautinių sutarčių teikimo ratifikuoti Seimui ir kitų su tarptautinių sutarčių ratifikavimu susijusių veiksmų atlikimo (šiuos dokumentus, suderintus su Teisingumo ministerija, Užsienio reikalų ministerija ir Europos teisės departamentu Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka Vyriausybei teikia atsakinga institucija), Lietuvos Respublikos diplomatinių atstovų užsienio valstybėse ar prie tarptautinių organizacijų skyrimo ir atšaukimo, taip pat kitus klausimus.

Ministras Pirmininkas, pasirašydamas teikimą, teikia Respublikos Prezidentui atitinkamus dokumentus dėl pritarimo suteikti įgaliojimus atlikti veiksmus, susijusius su Europos Bendrijų ir Lietuvos Respublikos, kaip Europos Sąjungos valstybės narės, atstovaujančių vienai tarptautinės sutarties šaliai, tarptautinių sutarčių sudarymu.

Respublikos Prezidentas dalyvauja formuojant Vyriausybę ir priima jos atsistatydinimą.

2.1.11.3. Vyriausybės santykiai su savivaldybėmis

Ypatingi Vyriausybės santykiai ir su savivaldybėmis. Kadangi savivaldybės nepavaldžios jokioms valstybės institucijoms, Vyriausybės skiriami atstovai prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus ir sprendimus. Vyriausybė taip pat teikia savivaldybėms rekomendacijas socialinės apsaugos, sveikatos, švietimo ir kultūros plėtojimo bei kitais klausimais ir siūlydama kandidatus į Europos Sąjungos Regionų komitetą, teisės aktų nustatyta tvarka konsultuojasi su Lietuvos savivaldybių asociacija.

Vyriausybės santykius su savivaldybėmis apibrėžia ir Vietos savivaldos įstatymas. Pagal Vietos savivaldos įstatymo (2000 m. spalio 12 d. pakeitimo įstatymo Nr. VIII–2018 redakcija) 38 straipsnio 9 dalį Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių asociacijos insteresams bei pozicijoms derinti šalių susitarimu sudaroma dvišalė komisija, kuri svarsto savivaldybių veiklos probleminius klausimus. Vyriausybės ir savivaldybių santykiai pasireiškia ir Vyriausybės teisės aktų leidybos procese, t. y. rengiami ir svarstomi su savivaldybių veikla susiję teisės aktų projektai

aptariami su atskiromis savivaldybėmis arba Lietuvos savivaldybių asociacija Seimo statuto ir Vyriausybės darbo reglamento bei kitų valstybinio administravimo subjektų nustatyta tvarka (Vietos savivaldos įstatymo 38 straipsnio 7 dalis).

Be jau minėtų santykių, Vyriausybės sąveika su savivaldybėmis pasireiškia ir teisiškai nereglamentuotomis formomis. Susiklostė tokia tradicija, kad kiekvienais metais Ministras Pirmininkas kartu su kitais Vyriausybės nariais organizuoja susitikimus su savivaldybių merais. Jų metu aptariamos aktualiausios vietos savivaldos funkcionacimo problemos.

2.1.12. Vyriausybės sąvoka ir požymiai

Kiekvienas bandymas atsakyti į klausimą, kas yra vyriausybė, pirmiausia susijęs su klausimu, kaip ji atsirado. Tai labai sunkiai išsprendžiama problema. Ankstyvuosiuose rašytiniuose šaltiniuose, kuriems apie 5500 metų, rašoma apie Urartu miesto-valstybės Tigro ir Eufrato (dabartinio Irako teritorijoje) valdovus dvasininkus. Iš šių šaltinių aišku, kad Vyriausybė ir valdininkija egzistuoja jau labai seniai. Visuomenei reikia socialinės organizacijos, o socialinei organizacijai reikalinga vyriausybė, nors ir elementari.

Kiekviena socialinė grupė, nors ir maža, turi savo valdymo struktūrą. Didesnės politinės struktūros, pavyzdžiui, valstybė (tauta), turi visą jų sistemą. Tai organizuotos bendruomenės, kurios užima didelę teritoriją ir užtikrina joje valdžią, saugumą, teisėtvarką bei teisėtumą. Terminas *valstybė* nebūtinai taikytinas dideliam politiniam vienetui. Dažnai jis vartojamas ir valdymo prasme, todėl ne visada juos galima atskirti. Pavyzdžiui, XVII a. Prancūzijos karalius Liudvikas XIV sakydavo „valstybė – tai aš“ ir jis buvo visiškai teisus, nes jis atstojo vyriausybę.

Kiekvienu atveju vyriausybę galima apibrėžti kaip valstybės instituciją, kuri įgyvendina vykdomąją valdžią ir užtikrina saugumą pagal įstatymus bei papročius. Tai leidžia taikiai paskirstyti visuomenės išteklius. Tačiau, be abejo, vyriausybė veikia ne viena, nes ji būtų nepajėgi įgyvendinti jai keliamus tikslus ir uždavinius, todėl ji kuria sau pavaldžias institucijas, kurių visuma sudaro vykdomosios valdžios institucijų sistemą.

Atsižvelgiant į tai, kas anksčiau buvo išdėstyta, galima skirti šiuos Vyriausybę apibūdinančius požymius bei suformuluoti jos apibrėžimą:

1. Jos formavimo tvarką ir įgaliojimus nustato Konstitucija, Vyriausybės įstatymas ir specialūs įstatymai;

2. Vyriausybė įgyvendina vykdomąją valdžią ir vadovauja šios valdžios rūšies institucijoms;
3. Tai bendros kompetencijos institucija;
4. Vyriausybė – kolegiali institucija;
5. Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą savo veiklą.

Vyriausybė – Respublikos Prezidento ir Seimo sudaroma aukščiausioji, kolegiali vykdomosios valdžios institucija, kuri organizuoja valstybės vadovo priimtų dekretų ir Seimo įstatymų įgyvendinimą ir valstybės valdžios institucijų sistemoje yra po Respublikos Prezidento ir Seimo.

3. CENTRINĖS VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJOS

3.1. LIETUVOS RESPUBLIKOS MINISTERIJOS

Užsienio šalyse svarbiausios valdymo institucijos vadinamos įvairiai. Dažniausiai jos vadinamos ministerijomis, tačiau pasitaiko ir kitokių pavadinimų. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose pagrindinės valstybės valdymo institucijos vadinamos departamentais, o jų vadovai – sekretoriais. Švedijoje ir Norvegijoje centrinės valdymo institucijos vadinamos departamentais, o ministerijomis oficialiai vadinamos tik žinybos, užsiimančios užsienio reikalais. Daugelyje Lotynų Amerikos valstybių (pvz., Panamoje, Peru ir kt.) jos įvardijamos kaip sekretoriatai, o terminas *viešoji ministerija* tose šalyse vartojamas kalbant apie prokuratūrą. Didžiosios Britanijos teisės aktuose vartojama tik sąvoka *ministras*, o terminas *ministerija* juose nevartojamas[373]. Ministerijų konstitucinis teisinis statusas ir faktinis vaidmuo valstybės valdyme įvairiais laikais ir įvairiose šalyse iš esmės skiriasi. Daugumoje pasaulio valstybių ministerijos yra seniai nusistovėjusios tradicinės institucijos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje ir jų, kaip rašo A. Junevičius, „skaičius ir pavadinimai įvairiose šalyse skirtingi“[374].

[373] Администртивное право зарубежных стран. Учебник / Под ред. А. Н. Козырина, М. А. Штатиной. – Москва, 2003.

[374] Junevičius A. Vykdomosios valdžios institucijos // Šiuolaikinė valstybė. – Kaunas, 1999. P. 282.

3.1.1. Ministerijų esmė, rūšys ir sistema

Centrinį vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį sudaro centrinės vykdomosios valdžios institucijos. Joms priskiriamos Lietuvos Respublikos ministerijos (toliau – ministerijos), kurios atlieka itin svarbų vaidmenį valstybės ir visuomenės gyvenime. Jos vykdo valdymo funkcijas, t. y. įgyvendina vykdomąją tvarkomąją ir organizacinę veiklą, nukreiptą į įstatymų bei kitų teisės aktų vykdymą, ir formuoja atitinkamos valstybės valdymo srities valdymo politiką.

Vakarų Europos valstybėse ministerijos pradėtos steigti dar XVI a., o Lietuvoje – tik XX a. pradžioje. Nors 1918 m. vasario 18 d. aktu buvo atkurtas Lietuvos valstybingumas, šalyje šeimininkavusi okupacinė kariuomenė dirbtinai stabdė visų valstybinių institucijų kūrimąsi. Paskata steigti ministerijas buvo 1918 m. lapkričio 2 d. priimti Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai (pirmoji Lietuvos Konstitucija). Šiame teisės akte sąvoka *ministerijos* tiesiogiai nevartojama, o kalbama tik apie „Ministrų Kabinetą“ ir „ministerius“, iš kurių galima spręsti apie ketinimus įkurti anksčiau minėtas institucijas. 1918 m. lapkričio 4 d. Lietuvos Valstybės Tarybos 10-ojo posėdžio protokole Nr. 104 įtvirtinta, kad Valstybės taryba nutarė įsteigti devynias ministerijas: 1) užsienio reikalų, 2) švietimo, 3) teisingumo, 4) finansų, prekybos ir pramonės, 5) žemės ūkio ir valstybės turtų, 6) krašto apsaugos, 7) susisiekimo, 8) viešųjų darbų ir maitinimo, 9) vidaus reikalų[375]. Tą pačią dieną Valstybės Tarybos Prezidiumas įgaliojo prof. Augustiną Voldemarą sudaryti pirmąjį atkurtos valstybės Ministrų Kabinetą, kurio narius patvirtino 1918 m. lapkričio 11 d.

Lyginant bendrą ministerijų skaičių prezidentinėse ir parlamentinėse respublikose reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad prezidentinėse respublikose ministerijų yra mažiau. Tai paaiškinama didesne valdymo centralizacija (prezidentas – vykdomosios valdžios vadovas) ir galimybe formuoti vyriausybę neskiriant ministrų postų atitinkamų parlamentinių frakcijų atstovams. Kitaip yra parlamentinėse valstybėse, kur ministerijų skaičius svyruoja nuo 20 iki 40. Nereikalingos ministerijos dažniausiai steigiamos sudarant koalicines vyriausybes[376].

Pastaraisiais metais ministerijų vaidmuo vykdomosios valdžios institucijų sistemoje sumažėjo. Ankstesnė jų monopolinė padėtis griaunama

[375] Lietuvos valstybės tarybos protokolai 1917–1918. – Vilnius, 1991.

[376] Правителъство, министерство и ведомство в зарубежных странах. – Москва, 1994.

steigiant specialias institucijas prie valstybės vadovo prezidentinėse respublikose arba prie vyriausybės parlamentinėse respublikose, kurios nepavaldžios ministerijoms ir neįeina į jų sistemas. Panaši padėtis būdinga ir Lietuvai, nes nuo 1996 m. pastebima ministerijų skaičiaus mažėjimo tendencija – nuo 19 iki 13. Be to, atitinkamos institucijos funkcionuoja prie Respublikos Prezidento (pvz., Lietuvos tūkstantmečio minėjimo direkcija prie Respublikos Prezidento kanceliarijos, Konkurencijos taryba ir kt.), prie Seimo (pvz., Genocido ir rezistencijos tyrimo centras, Valstybinė lietuvių kalbos komisija ir kt.) ir prie Vyriausybės (pvz., Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai, komisijos bei tarybos ir kt.).

Žodis *ministerija* (lot. *ministerium* – tarnavimas, tarnyba) gali būti traktuojamas dviem aspektais, kurie turi skirtingas prasmes. Pirma, ministerija suprantama kaip centrinė vykdomosios valdžios institucija, vadovaujanti tam tikros valdymo srities (administracinės politinės, socialinės kultūrinės ar ūkinės) įstaiga. Antra, žodis *ministerija* siejamas su ministerijos sistema, kurią sudaro centrinis aparatas ir jos valdymo srityje funkcionuojančios įstaigos.

Ministerijos – tai pagrindinė centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandis po Vyriausybės, kuri sudaroma viešajam valdymui (administravimui) organizuoti svarbiausiose viešojo gyvenimo srityse. Jos vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų joms pavestų sričių valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šioje srityje valstybės politiką, taip pat koordinuoja bei kontroliuoja kitų šios srities vykdomosios valdžios ir kitų institucijų veiklą. Palyginti su kitomis vykdomosios valdžios institucijomis, ministerijų ypatumas yra tas, jog jų vadovai (ministrai) yra Vyriausybės nariai.

Pagal Konstitucijos 67 straipsnio 8 punktą Lietuvos Respublikos ministerijas Vyriausybės siūlymu steigia ir panaikina Seimas[377] priimdamas įstatymą. Ši konstitucinė nuostata suteikia teisę kiekvienai naujai Seime daugumą turinčiai politinei partijai arba politinių partijų koalicijai ir Vyriausybei steigti naujas, pervadinti, reorganizuoti arba likviduoti funkcionuojančias ministerijas.

Administracinės teisės literatūroje pateikiamos įvairios ministerijų klasifikacijos. Atsižvelgiant į jų funkcijų ir įgaliojimų ypatumus skiriamos šakinio ir tarpšakinio valdymo ministerijos. Šakinės kompetencijos ministerijos įgyvendina įvairias valdymo funkcijas, susijusias su atitinkamos valdymo srities funkcionavimu ir plėtra. Jos dalyvauja formuojant valstybės

[377] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992.

politiką ir užtikrina jos vykdymą tam tikroje valdymo srityje bei rengia ir įgyvendina tikslines jos plėtros programas.

Tarpšakinės[378] ministerijos (pvz., Finansų ministerija, Ūkio ministerija ir kt.), be šakinio valdymo, vykdo koordinavimo ir valstybinio reguliavimo funkcijas keliose valdymo srityse, t. y. turi atitinkamus įgaliojimus nepavaldžių objektų atžvilgiu.

Nors dauguma ministerijų traktuojamos kaip šakinio valdymo institucijos, tačiau daugumai šiuolaikinių ministerijų būdingas šakinių ir tarp-

[378] Daugumos ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų veikla pasireiškia už jų valdymo sričių (šakų) ribų, t. y. jos vadovauja įvairių profilių valdymo objektams arba tie patys objektai yra kelių ministerijų ar kitų vykdomosios valdžios institucijų reguliavimo srityje. Kitais žodžiais tariant, kai kurios ministerijos ir kitos vykdomosios valdžios institucijos disponuoja tarpšakinio (tarpžinybinio) pobūdžio įgaliojimais, įgyvendina tam tikras funkcijas objektų, neįeinančių į minėtų institucijų sistemas, atžvilgiu. Šios funkcijos gali būti koordinuojančios arba įpareigojančios, tačiau jos abi atitinka ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų veiklą, jų specializaciją.

Tarpšakinių institucijų veikla nustatyta atitinkamoje srityje, kuri yra platesnė nei šakinių. Pavyzdžiui, Aplinkos ministerija įgyvendina aplinkos apsaugos, gamtos išteklių naudojimo, teritorijų planavimo, statybos ir būsto, taip pat ekologinės ekspertizės funkcinį reguliavimą. Koordinavimo veiklą vykdo ir Finansų ministerija, nes pinigų naudojimas – vienas iš svarbiausių valstybės egzistavimo pagrindų. Taigi tarpšakinio valdymo subjektai yra įvairios institucijos (ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir kt.), jeigu jiems pagal jų nuostatus pavestos vykdyti tokios funkcijos. Šakinės ir tarpšakinės koordinacijos esmė ta, kad koordinuojami objektai organizaciškai nepavaldūs koordinavimo subjektams. Kartu koordinuojančios institucijos tokiems objektams gali taikyti privalomas poveikio priemones. Tai – funkcinis reguliavimas (terminas *reguliavimas*, o ne *valdymas* šiuo atveju tiksliau išreiškia subjekto ir objekto santykius).

Prie tarpšakinių ministerijų galima priskirti Aplinkos ministeriją, Finansų ministeriją, Ūkio ministeriją ir kt. Tarpšakinius uždavinius vykdo ir Vyriausybės įstaigos (pvz., Statistikos departamentas teikia valstybės valdžios ir valdymo institucijoms statistinę informaciją, koordinuoja oficialiąją statistiką tvarkančių įstaigų veiklą, derina statistinių tyrimų ir statistinės atskaitomybės formas ir metodikas).

Svarbus tarpšakinio reguliavimo ir valdymo elementas yra valstybinės kontrolės ir priežiūros funkcijas įgyvendinančios vykdomosios valdžios institucijos. Lietuvoje funkcionuoja daugybė specializuotų valstybinės kontrolės institucijų. Beveik visos jos turi teisę skirti administracines nuobaudas nepavaldžioms institucijoms, įstaigoms, įmonėms, organizacijoms, pareigūnams ir piliečiams.

Kontrolės arba apskaitos funkcijas vykdančios tarnybos ir inspekcijos dažniausiai sudaromos ir veikia atitinkamų ministerijų reguliavimo srityse. Tačiau jų įgaliojimai dažnai viršija tam tikros ministerijos kompetencijos ribas: jos įgyvendina kitų, nepavaldžių organizacijų funkcinę kontrolę ir priežiūrą pagal savo ministerijos kompetenciją (pvz., Darbo inspekcijos veikla pagal kompetenciją apima Lietuvos Respublikos įmones, įstaigas ir organizacijas, akcines bendroves, ūkines bendrijas ir žemės ūkio bendroves, priklausomai nuo jų pavaldumo ir nuosavybės formas; Energetikos valstybinė inspekcija fizinių ir juridinių asmenų valstybinę priežiūrą ir kontrolę vykdo visoje šalies teritorijoje neatsižvelgdama į jų žinybinį pavaldumą, nuosavybės formas, energetikos įrenginių galią ir t. t.).

šakinių (koordinavimo) funkcijų ir įgaliojimų suderinamumas. Tiksliau sakant, ministerijų negalima laikyti vien tik šakinio valdymo institucijomis, nors jų veikla iš esmės yra šakinio pobūdžio. Ministerijos kartu atlieka ir joms pavestų valstybės valdymo sričių koordinatoriaus vaidmenį, taip įgyvendindamos ir tarpšakines funkcijas. Beveik visų ministerijų nuostatuose įtvirtinta tarpšakinė (koordinavimo) veikla susijusi su atitinkamos ministerijos valdymo sritimi.

Pagal valdymo sritis ministerijas galima suskirstyti į tris grupes:

1) ministerijas, funkcionuojančias administracinėje politinėje valdymo srityje (Krašto apsaugos ministerija, Teisingumo ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Užsienio reikalų ministerija);
2) ministerijas, funkcionuojančias socialinėje kultūrinėje valdymo srityje (Kultūros ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija);
3) ministerijas, funkcionuojančias ūkio valdymo srityje (Aplinkos ministerija, Finansų ministerija, Susisiekimo ministerija, Ūkio ministerija, Žemės ūkio ministerija).

Kiekvienos šalies ministerijų sistema priklauso nuo įvairių nacionalinių, istorinių, politinių, geografinių ir kitų veiksnių. Ministerijų skaičių daugiausia lemia objektyvūs valstybės valdymo poreikiai, tačiau kai kuriais atvejais lemiamą vaidmenį turi ir subjektyvūs veiksniai, susiję su politine konjunktūra. Dėl to ministerijos dažniausiai steigiamos valdžioje esančios politinės partijos iniciatyva, būtinybe suteikti ministrų postus koalicijos partneriams siekiant įgyvendinti priešrinkiminius pažadus ir pan.

Remiantis Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 1 dalimi, Lietuvos Respublikos ministerijų sistemą sudaro 13 ministerijų:

1) Aplinkos ministerija;
2) Finansų ministerija;
3) Krašto apsaugos ministerija;
4) Kultūros ministerija;
5) Socialinės apsaugos ir darbo ministerija;
6) Susisiekimo ministerija;
7) Sveikatos apsaugos ministerija;
8) Švietimo ir mokslo ministerija;
9) Teisingumo ministerija;
10) Ūkio ministerija;
11) Užsienio reikalų ministerija;
12) Vidaus reikalų ministerija;
13) Žemės ūkio ministerija.

Dauguma šių institucijų jau egzistuoja ne vieną dešimtį metų. Tai Finansų ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija, Susisiekimo ministerija, Teisingumo ministerija, Vidaus reikalų ministerija bei Žemės ūkio ministerija[379].

Ministerija savo veikloje vadovaujasi Konstitucija, tarptautinėmis sutartimis, įstatymais, kitais Seimo priimtais teisės aktais, Respublikos Prezidento dekretais, Vyriausybės nutarimais, Ministro Pirmininko potvarkiais ir kitais teisės aktais. Ministerijų teisinės padėties pagrindai labai siaurai reglamentuoti 1994 m. gegužės 12 d. priimtame Vyriausybės įstatyme, o jų uždavinius, funkcijas, teises ir pareigas detalizuoja konkrečios ministerijos nuostatai, kuriuos tvirtina Vyriausybė. Jų nuostatuose pirmiausia nurodoma sritis (šaka), kurios valdymą ir koordinavimą vykdo konkreti ministerija. Pavyzdžiui, Vyriausybės 2001 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 291 patvirtintų Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų 1 punkte nustatyta, kad „Vidaus reikalų ministerija vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestas vidaus reikalų srities valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šioje srityje valstybės politiką“[380]. Taigi ministerijos nuostatai – tai nustatyta tvarka Vyriausybės patvirtintas jungtinis norminis aktas, reglamentuojantis jos tikslus, uždavinius, funkcijas, teises, darbo organizavimą, veiklos kontrolę ir kitus klausimus.

Be nuostatų, ministerijos darbo tvarką reglamentuoja ir ministerijos darbo reglamentas. Jį paprastai savo įsakymu tvirtina ministras. Tai taip pat norminis teisės aktas, apimantis svarbiausias administracines procedūras: ministerijos struktūrinių padalinių ir kolegijos darbo tvarką, ministerijos veiklos organizavimą, ministerijos gaunamų raštų registravimą ir paskyrimą vykdyti, įvairių dokumentų pasirašymą, teisės aktų rengimą, derinimą, vizavimą ir ministro įsakymų skelbimą, Vyriausybės nutarimų pasirašymo bei visuomenės informavimo tvarkas, piliečių ir kitų asmenų prašymų nagrinėjimą bei interesantų priėmimą, tarnybines komandiruotes, kvalifikacijos kėlimą, atostogų suteikimo tvarką, reikalų perdavimą keičiantis ministrui, viceministrui, ministerijos valstybės sekretoriui, ministerijos sekretoriui, ministerijos administracijos padalinių vadovams ir kitiems valstybės tarnautojams, antspaudų saugojimą ir naudojimą, archyvo tvarkymą, tarnybinių lengvųjų automobilių ir tarnybinių mobiliųjų telefonų naudoji-

[379] Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772; 1998 m. gegužės 1 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 1132.

[380] Valstybės žinios. 2001 m. kovo 21 d. Nr. 24. Publikacijos Nr. 794.

mą. Taigi ministerijos nuostatai daugiau skirti ministerijos teisinės padėties (kompetencijos) klausimams reglamentuoti, o ministerijos darbo reglamentas nustato jos veiklos (darbo) tvarką ir sąlygas.

3.1.2. Ministras. Ministerijų strateginiai veiklos planai. Ministerijų kolegijos

Ministerija yra vienvaldiškumo principu sudaryta institucija. Jai vadovauja ministras, kurio statusas, palyginti su kitų vykdomosios valdžios institucijų vadovais, yra išskirtinis. Tai politinė pareigybė, kurią užimdamas asmuo įgyja trejopą statusą: viena vertus, jis vadovauja ministerijai ir įgyvendina jam priskirtas funkcijas kaip jam patikėtos valstybės valdymo srities vadovas, kita vertus, jis kartu yra ir Vyriausybės kaip kolegialios institucijos narys, todėl vykdo ir jos kompetencijai priskirtus įgaliojimus, o tai nebūdinga kitiems vykdomosios valdžios institucijų vadovams; trečia, pagal Konstitucijos 60 straipsnio 2 dalį ministrais gali būti skiriami ir Seimo nariai, t. y. jie gali suderinti Seimo nario mandatą ir Vyriausybės nario bei ministro darbą.

Be minėtų išlygų, Konstitucija ir Vyriausybės įstatymas kartu nustato jiems ir tam tikrus draudimus[381] – ministrai negali užimti jokių kitų renkamų ar skiriamų pareigų, dirbti verslo, komercijos ar kitokiose privačiose įstaigose ar įmonėse, taip pat gauti kito atlyginimo, išskyrus jam nustatytą pagal pareigas Vyriausybėje bei darbo užmokestį už kūrybinę veiklą. Interpretuodamas šią nuostatą Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime konstatavo, kad ministrai negali tuo pat metu vykdyti funkcijų įgyvendinant valstybės valdžią (šiuo atveju vykdomąją) ir būti savivaldybių tarybų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, nariais[382].

[381] Užsienio šalių konstitucijose taip pat yra draudžiamojo pobūdžio normų, susijusių su kandidatų į ministrus profesionalia veikla, galimybėmis užimti jiems kitas mokamas pareigas. Pagal Prancūzijos Konstituciją Vyriausybės nario funkcijos nesuderinamos „su bet kokia profesonalia bendranacionalinio pobūdžio atstovavimo veikla, su valstybės tarnyba arba kita profesonalia veikla“ (23 straipsnis). Pagal Rumunijos Respublikos Konstituciją ministro pareigos nesuderinamos su profesionalaus atstovavimo vykdymo funkcijomis apmokamose organizacijose, siekiančiose komercinių tikslų (104 straipsnis). Vokietijos Pagrindiniame Įstatyme sakoma, kad „federalinis kancleris ir federaliniai ministrai negali užimti kokių nors kitų apmokamų pareigų, vykdyti kokią nors profesionalią komercinę veiklą arba būti vadovybės, o be Bundestago sutikimo – ir įmonės stebėtojų tarybos, turinčios tikslą gauti pelną, nariu“.

[382] Valstybės žinios. 2003 m. vasario 25 d. Nr. 19. Publikacijos Nr. 828.

Pretendentams ministro pareigybei užimti galiojantys teisės aktai nenustato amžiaus cenzo, išsilavinimo ir nekelia jokių kitų reikalavimų[383], todėl skiriant ministrus profesinės kvalifikacijos nėra laikomos svarbiausiu kriterijumi. Ministrai – profesionalūs politikai, todėl finansų ministru ne visada tampa buvęs finansininkas, užsienio reikalų – diplomatas, krašto apsaugos – kariškis ir pan. Tačiau kartais pasitaiko ir išimčių, kai ministrais skiriami asmenys, anksčiau nieko bendra neturėję su politika, paprastai atitinkamos valdymo srities profesionalai (žinovai) arba specialistai.

Ministrai dažniausiai yra vienos politinės partijos ar politinių partijų koalicijos nariai. Taigi „ministras apibrėžiamas kaip politiškai paskirtas ministerijos vadovas“[384], kuris pagal Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų ir kitų valstybės pareigūnų įstatymą yra priskiriamas politikų kategorijai, t. y. gali būti laikomas aukščiausio lygio valstybės politiku.

Ministras sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus ir yra tiesiogiai atsakingas už jam pavestą valdymo sritį bei Vyriausybės programos ir jos įgyvendinimo priemonių įgyvendinimą ministerijos kompetencijai priskirtais klausimais, taip pat vykdo kitas įstatymų ir Vyriausybės nutarimų nustatytas funkcijas, t. y. „valdžios reiškėjas, turintis prerogatyvas ir vykdantis pareigas atitinkamoje valdymo srityje, yra ministras, o ministerija, kaip valstybinė įstaiga, padeda ministrui vykdyti savo funkcijas“[385]. Kitaip sakant, ministras yra politinis veikėjas, kuris įgyvendindamas Vyriausybės politiką atstovauja jai Seime bei dalyvauja kituose politiniuose renginiuose.

[383] Atskiros konstitucijos nustato kandidatams į ministrus tam tikrus reikalavimus (tiesa, paprastai ne tokius griežtus kaip tie, kurie nustatyti kandidatams į prezidento postą), būtent, kad atitinkamos šalies pilietybę būtų įgiję pagal gimimą (Salvadoras, Kataras, Paragvajus, Meksika, Ekvadoras) arba taip pat dėl natūralizacijos (Švedija, Kosta Rika, Dominykos Respublika). Pataruoju atveju kandidatas į ministrus paprastai gali užimti ministro pareigybę tik praėjus po natūralizacijos nustatytam laikotarpiui (dažniausiai ne mažiau kaip 10 metų). Kai kurie kiti pagrindiniai įstatymai apibrėžia ir amžiaus cenzo ribojimus. Pavyzdžiui, Brazilijoje, Salvadore, Kosta Rikoje, Azerbaidžiane vyriausybės nariu gali būti paskirtas ne jaunesnis kaip 25 metų asmuo, o Norvegijoje, Meksikoje – ne jaunesnis kaip 30 metų, Egipte – ne jaunesnis kaip 35 metų.

[384] Ministries at Work. – Trondheim: Published by the Royal Norvegian Ministry of Government Administration, 1994.

[385] Administrative Justice in the European Democracies // Ed. by Galligan D. J., Richard H. Langan II and Constance S. Nicandrou. – Centre for Socio-Legal Studies University of Oxford, 1998.

Ministrą skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu. Paprastai jis skiriamas tam pačiam laikui kaip ir kiti Vyriausybės nariai. Tačiau kartais atskiri ministrai gali būti atleisti ir pakeisti naujais kandidatais nepasibaigus Vyriausybės kadencijai (pvz., atsistatydina, jam pareiškiamas nepasitikėjimas, atleidžiamas arba Respublikos Prezidento nebeskiriamas Vyriausybei grąžinus įgaliojimus). Jeigu ministro veikla neatitinka Vyriausybės įgyvendinamos politikos nuostatų, siūlymą jį atleisti Respublikos Prezidentui gali teikti ir Ministras Pirmininkas. Ministrui netekus pareigų ministerijos reikalų perdavimą kitam ministrui nustato Vyriausybės darbo reglamento 174–176 punktai[386].

Vadovaudamas jam pavestai valdymo sričiai ministras yra atsakingas Seimui (per Vyriausybės valandą Seime atsiskaito už savo veiklą, taip pat atsako į Seimo narių rašytinius klausimus ir paklausimus), Respublikos Prezidentui ir tiesiogiai pavaldus Ministrui Pirmininkui (ministrai iki einamųjų metų kovo 1 d. pateikia Vyriausybei ministerijos metinę veiklos ataskaitą ir informaciją apie Vyriausybės programos ir jos įgyvendinimo priemonių vykdymą bei Ministro Pirmininko reikalavimu atsiskaito už savo veiklą). Ministras Pirmininkas atskaitingas tik Seimui, o ministrai – Seimui, Respublikos Prezidentui ir Ministrui Pirmininkui. Jeigu Ministras Pirmininkas nepritaria ministro veiklos Vyriausybėje nuostatoms, jis turi teisę pateikti Respublikos Prezidentui siūlymą šį ministrą atleisti. Tai suponuoja mintį, kad ministrui, kaip Vyriausybės nariui, be kolektyvinės

[386] Respublikos Prezidentui priėmus ministro atsistatydinimą arba Ministro Pirmininko teikimu atleidus ministrą ir Vyriausybei gavus Respublikos Prezidento dekretą dėl naujo ministro paskyrimo buvęs ministras (arba ministras, pavaduojantis kitą ministrą), dalyvaujant Vyriausybės kanceliarijos atitinkamo struktūrinio padalinio vadovui, Ministro Pirmininko potvarkyje nurodytu laiku turi perduoti reikalus naujam ministrui. Surašomas reikalų perdavimo ir priėmimo aktas. Reikalų perdavimo ir priėmimo akte turi būti svarbiausieji duomenys, apibūdinantys faktinę ministerijos būklę (be kita ko, jos struktūrą, valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skaičius, jai pavaldžias ir jos reguliavimo sričiai priskirtas įmones, įstaigas bei organizacijas, gautų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų panaudojimą, buhalterinės apskaitos ir atskaitomybės būklę, archyvo būklę, įstatymų, Vyriausybės nutarimų, tiesiogiai susijusių su ministerija, Vyriausybės, Ministro Pirmininko pavedimų ar Ministro Pirmininko pavedimu – Vyriausybės kanclerio pavedimų vykdymą).

Reikalų perdavimo ir priėmimo akto formą nustato Vyriausybės kancleris. Jį pasirašo ir Vyriausybės kancleris, ir juos perimantis asmuo, taip pat Vyriausybės kanceliarijos atitinkamo struktūrinio padalinio vadovas. Jeigu reikalus perduodantis arba juos perimantis asmuo nesutinka su kuriais nors reikalų perdavimo ir priėmimo akto skyriais (punktais), jis nurodo tai raštu, pasirašydamas aktą. Reikalų perdavimo ir priėmimo aktą tvirtina Ministras Pirmininkas. Jis surašomas dviem egzemplioriais. Vienas jų paliekamas atitinkamoje ministerijoje, o kitas perduodamas Vyriausybės kanceliarijai.

politinės atsakomybės, taikoma ir individuali politinė atsakomybė. Tačiau pažymėtina, kad pastaroji ministro atsakomybė ne visada sukonkretinama. Pavyzdžiui, Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai nenurodo ministro atskaitomybės ir atsakomybės formų Respublikos Prezidentui, nors praktikoje ji egzistuoja. Vadinasi, tai galima traktuoti kaip teisinio reguliavimo trūkumą.

Ministro veiklos sritį nustato Konstitucija, Vyriausybės įstatymas, specialūs įstatymai ir atitinkamos ministerijos nuostatai, todėl klausimų ratas, kuris priskirtas jo kompetencijai ir kuriuos įgyvendindamas jis įgaliotas priimti įstatymo įgyvendinamuosius (poįstatyminius) teisės aktus, paprastai platus ir įvairiapusiškas. Visi ministerijoje priimami svarbiausi sprendimai paprastai derinami su juo ir formaliai įforminami ministro vardu. Jo kompetencijai priskirtais klausimais ministras sprendimus priima autonomiškai be kitų Vyriausybės narių pritarimo.

Ministras:

1) vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus ir yra tiesiogiai atsakingas už Vyriausybės programos ir jos įgyvendinimo priemonių, priklausančių ministerijos kompetencijai, įgyvendinimą;
2) užtikrina įstatymų, Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių, Respublikos Prezidento dekretų, Vyriausybės nutarimų, Vyriausybės sprendimų ir rezoliucijų, Ministro Pirmininko potvarkių ir kitų teisės aktų įgyvendinimą;
3) remdamasis Konstitucija, įstatymais, Vyriausybės nutarimais ir potvarkiais bei juos vykdydamas leidžia įsakymus ir įsakymais patvirtintus kitus teisės aktus (nuostatus, taisykles, instrukcijas, įvairias tvarkas bei reglamentus) ir tikrina, kaip jie įgyvendinami. Ministro leidžiami įsakymai registruojami Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka. Įsakymus pasirašo ministras. Prireikus keli ministrai gali leisti bendrus įsakymus;
4) teikia Vyriausybei metines ministerijos veiklos ataskaitas, kuriose informuoja, kaip vykdoma Vyriausybės programa, jos įgyvendinimo priemonės bei ministerijos ir įstaigų prie ministerijos strateginiai veiklos planai, ir Ministro Pirmininko reikalavimu atsiskaito už savo veiklą;
5) teikia Vyriausybei tvirtinti įstaigų prie ministerijos nuostatų projektus; Vyriausybės pavedimu tvirtina įstaigų prie ministerijos nuostatus ir jų administracijos struktūrą;

6) tvirtina ministerijos administracijos struktūrą bei valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių sąrašą, neviršydamas darbo užmokesčiui nustatytų lėšų ir ministerijai Vyriausybės patvirtinto didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų pareigybių skaičiaus;
7) teikia Vyriausybei jos darbo reglamento nustatyta tvarka įstatymų ir kitų teisės aktų projektus;
8) koordinuoja ir kontroliuoja ministerijos padalinių veiklą, taip pat įstaigų prie ministerijos veiklą, jei šių funkcijų nepaveda ministerijos valstybės sekretoriui ir ministerijos sekretoriams ir jei įstatymai nenustato kitaip;
9) įstatymų nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų ministerijos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, juos skatina, skiria jiems tarnybines ar drausmines nuobaudas ir pašalpas arba šias funkcijas gali pavesti vykdyti ministerijos valstybės sekretoriui;
10) tvirtina ministerijos administracijos padalinių nuostatus ir valstybės tarnautojų bei darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių aprašymus;
11) tvirtina ministerijos strateginius veiklos planus, įstaigų prie ministerijos strateginius veiklos planus;
12) nustato ministerijos valstybės sekretoriaus, ministerijos sekretorių administravimo sritis bei vykdo kitas jam įstatymų ir Vyriausybės nutarimų pavestas funkcijas[387].

Seimo komiteto, komisijos ar frakcijos kvietimu ministras ar ministro įgaliotas tarnautojas privalo dalyvauti komiteto, komisijos ar frakcijos posėdyje ir informuoti, kaip vykdomi įstatymai ir kiti Seimo priimti teisės aktai, teikti paaiškinimus kitais svarstomais klausimais.

Taigi, kaip matyti iš ministro statuso, jis vykdo tiek politinio, tiek administracinio pobūdžio funkcijas: kaip Vyriausybės narys, jis disponuoja politine valdžia, o kaip ministerijos vadovas – administracinio pobūdžio įgaliojimais.

Nuo 2001 m. ministerijų veikla organizuojama vadovaujantis Vyriausybės aprobuotais viešai paskelbtais strateginiais veiklos planais, kuriuose

[387] Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772.

apibūdinami pagrindiniai ministerijos tikslai, uždaviniai ir būdai jiems įgyvendinti. Strateginis planavimas vykdomas remiantis Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827 patvirtinta Strateginio planavimo metodika, kuri nustato strateginio planavimo sistemą, strateginio planavimo ir biudžeto pagal programas sudarymo principus, taip pat institucijos strateginio veiklos plano rengimo tvarką bei strateginių planų struktūrą[388].

Pagal Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 10 dalį ministerijų strateginiai veiklos planai rengiami vadovaujantis Vyriausybės patvirtinta Strateginio planavimo metodika, kurie derinami su Vyriausybės programa ir Valstybės ilgalaikės raidos strategija bei kitais strateginio planavimo dokumentais, todėl kiekvienų biudžetinių metų pradžioje Vyriausybė, atsižvelgdama į Vyriausybės programos bei Valstybės ilgalaikės raidos strategijos prioritetus, peržiūri ir patvirtina strateginius tikslus, taip pat nustato fiskalinės politikos gaires jiems įgyvendinti. Tada prasideda strateginio planavimo procesas ministerijų lygmeniu. Ministerijose strateginiams veiklos planams rengti gali būti sudaroma strateginio planavimo grupė arba strateginio planavimo funkcija pavedama vykdyti ministerijos administracijos atitinkamam struktūriniam padaliniui. Kai kuriose ministerijose (pvz., Finansų, Sveikatos apsaugos, Švietimo ir mokslo) anksčiau minėtiems planams rengti ministro įsakymu sudaromos strateginio planavimo grupės iš ministerijos valstybės tarnautojų, o kitose (pvz., Krašto apsaugos, Susisiekimo) ši funkcija pavedama įgyvendinti vienam arba keliems ministerijos administracijos struktūriniams padaliniams. Jeigu pagal Vyriausybės įstatymo redakciją, galiojusią iki 2007 m. spalio 1 d., ministerijų strateginius veiklos planus aprobuodavo Vyriausybė, tai šio įstatymo redakcijoje (2007 m. birželio 14 d. įstatymo Nr. X–1182 redakcija), įsigaliojusioje 2007 m. spalio 1 d., ministerijos strateginių veiklos planų tvirtinimas jau priskiriamas nebe Vyriausybės, o ministro kompetencijai.

Pagal Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 11 dalį, galiojusią iki 2007 m. spalio 1 d., ministerijos strateginiai veiklos planai galėjo būti rengiami vieneriems, trejiems, penkeriems ir dešimčiai metų atsižvelgiant į Vyriausybės ilgalaikį strateginį veiklos planą. Tačiau praktikoje iš esmės buvo apsiribojama tik vienerių ir trejų metų ministerijų strateginių veiklos planų rengimu. Vadinasi, nuo 2000 iki 2007 m. pabaigos ši nuostata buvo įgyvendinta tik iš dalies, nes nebuvo rengiami ministerijų penkerių ir dešimties metų strateginiai veiklos planai. Ši dalis naujoje Vyriausybės įstatymo

[388] Valstybės žinios. 2002 m. birželio 12 d. Nr. 57. Publikacijos Nr. 2312.

redakcijoje pripažinta netekusia galios. Taigi remiantis Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 10 dalies nauja redakcija, įsigaliojusia 2007 m. spalio 1 d., ministerijų veikla organizuojama remiantis ministerijų strateginais ir sutrumpintais ministerijų strateginais veiklos planais. Pastariesiems planams reikalingas Vyriausybės pritarimas.

Ministerijos veikloje ministro vienvaldiškumas derinamas su kolegialumu, nes svarbiausiais valdymo politikos klausimais priimti sprendimus jam padeda joje sudaroma kolegija – ministro patariamoji institucija. Kolegijos nariai yra ministras (kolegijos pirmininkas), viceministras, ministerijos valstybės sekretorius ir ministerijos sekretoriai. Į jos sudėtį gali būti įtraukti kiti ministerijos administracijos struktūrinių padalinių ir kitų institucijų atstovai. Į kolegijos posėdžius taip pat gali būti kviečiami ministerijų, valstybės ir kitų institucijų bei organizacijų atstovai ir mokslininkai, jeigu šie sutinka. Kolegijos narių skaičių ir personalinę sudėtį bei darbo reglamentą tvirtina ministras. Jis taip pat teikia klausimus svarstyti kolegijai.

Kolegija svarsto pagrindinius, strateginius ministerijos veiklos klausimus, svarbiausių ministro įsakymų ir kitų teisės aktų projektus, išklauso ministerijos struktūrinių padalinių, departamentų, tarnybų ir inspekcijų prie ministerijos, kitų jai pavaldžių įstaigų bei organizacijų ir jos reguliavimo sričiai priskirtų valstybinių įmonių vadovų ataskaitas, svarsto, kaip parenkami ir ugdomi darbuotojai, kaip tikrinamas sprendimų vykdymas. Kolegijos sprendimai ministrui vykdyti neprivalomi, nors jie ganėtinai autoritetingi. Sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių jos narių balsų dauguma. Balsams pasiskirsčius po lygiai sprendžiamąjį balsą turi bei posėdžio protokolą ir kolegijos sprendimus pasirašo kolegijos pirmininkas. Jie paprastai įgyvendinami ministro įsakymais. Kolegijos posėdžiai šaukiami ne rečiau kaip kartą per ketvirtį.

Vakarų valstybėse kolegijos funkcijas įgyvendina artimiausi ministro patarėjai ir padėjėjai (vadinamasis ministro kabinetas), kuriuos jis pasirenka pats. Paprastai juridiškai tokia struktūra kaip kolegija nesudaroma. Daugelyje posocialistinių valstybių kolegijas tvirtina vyriausybės, o jų priimami sprendimai įforminami ministro įsakymais (jeigu jis su jais sutinka). Kolegijai ir ministrui nesutariant ginčijamą klausimą nagrinėja vyriausybė[389].

Einamieji ministerijos veiklos klausimai gali būti aptariami ministro, viceministro, ministerijos valstybės sekretoriaus ir ministerijų sekretorių pasitarimuose. Juose ministro nurodymu gali dalyvauti ministerijos struk-

[389] Чиркин В. Е. Государственное управление. – Москва, 2001.

tūrinių padalinių vadovai, įstaigų prie ministerijos vadovai, kiti ministro pakviesti asmenys. Viceministras, ministerijos valstybės sekretorius ir ministerijos sekretoriai gali organizuoti ministerijos padalinių vadovų, kitų valstybės tarnautojų arba darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pasitarimus jiems pavestų uždavinių vykdymo klausimais[390], į kuriuos gali būti kviečiami ir kitų institucijų bei nevyriausybinių organizacijų atstovai.

3.1.3. Ministro įsakymai

Ministras, įgyvendindamas jo kompetencijai priskirtas funkcijas, leidžia įsakymus, kurie gali būti tiek individualaus, tiek ir norminio pobūdžio. Ministro įsakymus registruoja už ministerijos raštvedybą atsakingas ministerijos administracijos padalinys. Ministro įsakymui suteikiamas eilės numeris pagal bendrąją numeraciją nuo metų pradžios iki pabaigos. Per 3 dienas nuo oficialaus paskelbimo „Valstybės žiniose“ ministrų norminiai teisės aktai nustatytąja tvarka skelbiami norminį teisės aktą priėmusios ministerijos interneto tinklalapyje.

Ministras leidžia įsakymus dėl:

1) ministerijos administracijos struktūros, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių aprašymų ir pareigybių sąrašo tvirtinimo;
2) ministerijos administracijos padalinių nuostatų tvirtinimo, Vyriausybės pavedimu – įstaigų prie ministerijos nuostatų ir administracijos struktūros tvirtinimo, įstaigų prie ministerijų vadovų pareigybių aprašymų tvirtinimo;
3) ministerijos valstybės tarnautojų, darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, priėmimo ir atleidimo iš pareigų, atostogų suteikimo, nuobaudų skyrimo ministerijos valstybės tarnautojams ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, jų skatinimo, jeigu ministras to nepaveda daryti ministerijos valstybės sekretoriui;

[390] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugpjūčio 12 d. nutarimas Nr. 1002 „Dėl pavyzdinio ministerijų darbo reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003 m. rugpjūčio 16 d. Nr. 80. Publikacijos Nr. 3639.

4) įstaigų prie ministerijos vadovų priėmimo į pareigas ir atleidimo iš pareigų, atostogų suteikimo, tarnybinių nuobaudų skyrimo, skatinimo;
5) komisijų (darbo) grupių sudarymo;
6) ministerijos valstybės sekretoriaus, ministerijos sekretorių administravimo sričių nustatymo;
7) kitų įstatymų ir Vyriausybės nutarimų jam pavestų funkcijų vykdymo.

Ministro įsakymai turi atitikti Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymą, Įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijas, patvirtintas teisingumo ministro 1998 m. rugpjūčio 17 d. įsakymu Nr. 104, ir Dokumentų rengimo ir įforminimo taisykles, patvirtintas Lietuvos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus 2001 m. kovo 30 d. įsakymu Nr. 19. Ministrų įsakymų, kuriais nustatoma parama iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ar Europos Sąjungos paramos fondų lėšų naudojimo tvarka arba kuriai prisiimami (ar padidinami) finansiniai, garantiniai ir kiti skoliniai įsipareigojimai, tenkintini iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų, projektai turi būti suderinti su Finansų ministerija.

Pagal Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo 11 straipsnio 1 dalį ministrų norminiai teisės aktai (norminio pobūdžio įsakymai) įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo „Valstybės žiniose“, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Jų priimti teisės aktai negalioja tol, kol jie nėra paskelbti „Valstybės žiniose“. Ministrų priimami individualūs teisės aktai paprastai įsigalioja jų pasirašymo dieną, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Individualūs teisės aktai ministro nuožiūra gali būti skelbiami „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“. Tokiu atveju jie įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo, jei pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data.

3.1.4. Ministerijos vadovybė. Ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai

Kiekviena ministerija turi savo vadovybę, ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus (vadinamasis ministro kabinetas) ir ad-

ministraciją[391]. Tokia vidinė organizacinė struktūra[392] būdinga visoms ministerijoms. Vadovybę sudaro ministras, viceministras, ministerijos valstybės sekretorius ir ministerijos sekretoriai. Ministerijos viceministrą skiria ir atleidžia ministras. Tai politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu skiriamas kitas aukščiausias po ministro ministerijos valstybės tarnautojas, kurio įgaliojimai baigiasi kartu su ministro įgaliojimais. Vyriausybės įstatymo 31 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas viceministro įgaliojimų[393] sąrašas nėra baigtinis, nes ministras gali jam pavesti vykdyti ir kitas funkcijas. Jis tiesiogiai atsakingas ministrui, kuris vertina viceministro kompetenciją.

Viceministras nėra vienintelis politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu skiriamas ministerijos valstybės tarnautojas. Be jų, ministrui įgyvendinti jam priskirtos valstybės valdymo srities politiką padeda ministro patarėjai, padėjėjai, referentai ir atstovas spaudai. Juos skiria ir iš pareigų atleidžia ministras. Minėti valstybės tarnautojai priimami be konkurso ministro pasirinkimu jo įgaliojimų laikotarpiui. Ministro patarėjai, padėjėjai, referentai ir atstovas spaudai užtikrina ministro darbo organizavimą – padeda ministrui suformuoti politines nuostatas ir prioritetus, priimti sprendimus ir juos įgyvendinti bei yra jam tiesiogiai atsakingi ir pavaldūs. Skirtingose ministerijose jų skaičius yra nevienodas. Pavyzdžiui, aplinkos ministras turi 1 padėjėją ir 3 patarėjus, finansų ministras – 2 patarėjus, krašto apsaugos ministras – 1 patarėją viešiesiems ryšiams ir 2 patarėjus, kultūros ministras – 1 atstovę spaudai ir 3 patarėjus, sveikatos apsaugos ministras – 1 padėjėją ir atstovą spaudai, ūkio ministras – 2 patarėjus, patarėją ryšiams su visuomene, susisiekimo ministras – 3 patarėjus, žemės ūkio ministras – 4 patarėjus bei 2 padėjėjus

[391] Lotynų kalbos žodis *administratio – administracija* – yra žodžių *tvarkymas*, *vadovavimas* sinonimas. „Tarptautinių žodžių žodynas“ žodį *administraciją* apibrėžia kaip: 1) valstybės valdymo institucijų sistemą; 2) organizacijos, įmonės, įstaigos vadovaujantį personalą; 3) atsakinguosius rengėjus, tvarkytojus. Taigi administracija – tai aparatas, institucijos, visuma asmenų, vadovaujančių žmonių veiklai.

[392] Organizacinė struktūra – tai rėmai, kuriuos vadovai sukuria, kad paskirstytų ir koordinuotų organizacijos narių darbą. Plačiau žr.: Stoner J. A. F., Freeman R. E. , Gilbert D. R. Vadyba. – Kaunas, 1999. P. 308.

[393] Viceministras: kontroliuoja, ar ministerijos rengiami teisės aktų projektai atitinka ministro politines nuostatas ir Vyriausybės programos nuostatas ministrui pavestose valdymo srityse; koordinuoja ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų veiklą; ministro pavedimu atstovauja ministrui pristatydamas bei aptardamas ministro politines nuostatas ir sprendimus visuomenei, Seimo komitetuose, Vyriausybės posėdžiuose, Vyriausybės pasitarimuose; dalyvauja derinant ministerijos rengiamų teisės aktų projektus su suinteresuotomis institucijomis; atlieka kitas ministro jam pavestas funkcijas.

ir t. t. Taigi pateiktas pavyzdys leidžia aiškiai teigti, jog nėra teisiškai nustatytas jų skaičius ministerijose, nes ši teisė suteikiama ministrui.

3.1.5. Ministerijos administracija

Ministerijos administracijai vadovauja ministerijos valstybės sekretorius per ministerijos sekretorius. Tai aukščiausias karjeros ministerijos valstybės tarnautojas, vykdantis administracines funkcijas[394] (Vyriausybės įstatymo 31^1 straipsnio 2 dalis). Jį skiria ir atleidžia iš pareigų ministras. Ministerijos valstybės sekretorius tiesiogiai pavaldus ministrui. Jis užtikrina ministerijos darbo nepertraukiamumą ir tęstinumą keičiantis ministrams. Pagal savo kompetenciją ministerijos valstybės sekretorius leidžia potvarkius. Jis taip pat saugo ministerijos antspaudą ir atsako už jo naudojimą. Jeigu ministras saugoti ministerijos antspaudą įgalioja kitą ministerijos valstybės tarnautoją, tai šis ir atsako už antspaudo naudojimą. Laikinai nesant ministerijos valstybės sekretoriaus visas arba dalį jo funkcijų ministras paveda atlikti vienam iš ministerijos sekretorių. Ministerijos sekretorius, pavaduodamas ministerijos valstybės sekretorių, atlieka jo funkcijas ir priima potvarkius.

Ministerijos sekretoriai taip pat yra karjeros valstybės tarnautojai, tiesiogiai pavaldūs ministerijos valstybės sekretoriui ir atsakingi ministrui. Jeigu ministerijos sekretoriaus laikinai nėra, jo funkcijas atlieka ministro paskirtas kitas ministerijos sekretorius arba įstatymų nustatyta tvarka

[394] Ministerijos valstybės sekretorius: 1) koordinuoja ir kontroliuoja ministerijos administracijos padalinių veiklą, užtikrina, kad įgyvendinant ministerijos strateginius veiklos planus optimaliai būtų valdomi ir panaudojami finansiniai, materialiniai, intelektiniai ir informacijos ištekliai; 2) kontroliuoja ministerijos administracinę ūkinę veiklą; 3) organizuoja ir koordinuoja ministerijos strateginių veiklos planų rengimą ir jų įgyvendinimą; 4) koordinuoja Ministro Pirmininko ir Vyriausybės pavedimų vykdymą, vadovaudamasis ministerijos strateginiais veiklos planais ir Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonėmis užtikrina ministerijos rengiamų sprendimų suderinamumą; 5) koordinuoja ir kontroliuoja, kaip rengiami ir derinami teisės aktų projektai; 6) organizuoja ministerijos nuostatų, ministerijos administracijos padalinių nuostatų, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių sąrašo, pareigybių aprašymų ir ministro įsakymų projektų rengimą; 7) ministro pavedimu įstatymų nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų ministerijos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis ir gaunančius darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, taip pat juos skatina, skiria jiems tarnybines ir drausmines nuobaudas ar pašalpas; 8) atlieka kitas įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir ministro pavestas funkcijas.

laikinai į ministerijos sekretoriaus pareigas perkeltas ministerijos administracijos padalinio vadovas. Ministerijos sekretoriai vykdo Vyriausybės įstatymo nustatytas ir ministro pavestas funkcijas ministro jiems priskirtose administravimo srityse:

1) organizuoja ir kontroliuoja, kaip vykdomi Ministro Pirmininko ir Vyriausybės, ministro ir ministerijos valstybės sekretoriaus pavedimai;
2) organizuoja atitinkančių ministerijos strateginius tikslus bei Vyriausybės programos nuostatas teisės aktų projektų rengimą ir derinimą;
3) atlieka kitas įstatymų, Vyriausybės nutarimų, ministro ar ministerijos valstybės sekretoriaus pavestas funkcijas.

Ministerijos valstybės sekretorius ir ministerijų sekretoriai nėra atleidžiami iš pareigų keičiantis ministrui (atsistatydinus, Vyriausybei grąžinus įgaliojimus arba pasibaigus įgaliojimų laikui). Jų, kaip karjeros valstybės tarnautojų, atleidimo iš pareigų teisinius pagrindus nustato Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas.

Ministerijų sekretorių skaičiaus nustatymo ministerijose mechanizmas teisiškai yra nesureguliuotas, nes tokia teisė neformaliai suteikta ministrui savo nuožiūra spręsti šį klausimą. Atskirose ministerijose jų skaičius svyruoja nuo 3 iki 5, todėl visiškai neaišku, kokie kriterijai lemia ministerijų sekretorių skaičių atitinkamoje ministerijoje, nes Lietuvos Respublikos teisės aktai šio klausimo nereglamentuoja.

Ministerijos funkcijos paskirstomos jos administracijos struktūriniams padaliniams. Kiekvienas departamentas, skyrius ar kitas struktūrinis organizacinis vienetas įgyvendina atitinkamą ministerijos funkciją. Ministerijos kompetencija tarsi susideda iš jos struktūrinių padalinių kompetencijos. Jų vykdomos funkcijos taip pat gali būti pavedamos įgyvendinti ir ministerijos sistemoje veikiančioms įstaigoms.

Ministerijos administracijos organizacinę struktūrą sudaro departamentai (juos gali sudaryti skyriai), savarankiški skyriai (neįeinantys į atitinkamo departamento sudėtį) ir kiti padaliniai. Be jų, kai kurių ministerijų (pvz., Finansų, Kultūros, Švietimo ir mokslo, Teisingumo, Ūkio) administracijų struktūras sudaro kanceliarijos, sektoriai, tarnybos, poskyriai ir pan. Įdomiausia tai, jog tie patys organizaciniai vienetai atitinkamose ministerijose turi skirtingus pavadinimus. Pavyzdžiui, daugumoje ministerijų kaip administracijos struktūrinis vienetas nurodyta Vidaus audito tarnyba. Kitose ministerijose (pvz., Švietimo ir mokslo ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Užsienio reikalų ministerija) jis įvardijamas

kaip Vidaus audito skyrius, o Žemės ūkio ministerijoje – netgi kaip Vidaus audito departamentas. Departamentui vadovauja direktorius, skyriui, tarnybai, poskyriui – vedėjas. Jie gali turėti pavaduotojus. Ministerijos administracijos padaliniai savo darbą organizuoja vadovaudamiesi ministro įsakymu patvirtintais administracijos padalinių nuostatais.

Administraciniu teisiniu aspektu neaiški administracijos padalinių organizavimo tvarka. Bendro teisės akto, kuris detalizuotų ministerijų administracijų struktūrų formavimo tvarką, nėra. Vyriausybės įstatymo 30 straipsnio 2 dalyje reglamentuota bendro pobūdžio nuostata, kad „ministerijos administraciją sudaro departamentai, skyriai ir kiti padaliniai“. Administracijos struktūrą ir pareigybių sąrašą, neviršijant darbo užmokesčiui nustatytų lėšų bei ministerijai Vyriausybės patvirtinto didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondo, pareigybių skaičiaus, tvirtina ministras. Vadinasi, ministerijoms suteikta teisė savarankiškai spręsti organizacinės valdymo struktūros klausimus, o ministro įgaliojimai šioje srityje yra diskrecinio pobūdžio.

Stambiausias ministerijos administracijos organizacinis struktūrinis vienetas yra departamentas. Jų skaičius įvairiose ministerijose vidutiniškai svyruoja nuo 2 iki 18. Vienintelės Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos administracijos struktūroje nėra departamentų, nes ją sudaro tik skyriai ir viena tarnyba (Vidaus audito). Daugiausiai departamentų turi Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija – net 18, Lietuvos Respublikos ūkio ministerija – 13, Lietuvos Respublikos finansų ministerija – 12, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija ir Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija – po 11, Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija, Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija – po 9, Lietuvos Respublikos švietimo ministerija – 7, o mažiausiai tokių organizacinių struktūrinių vienetų turi Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija – tik 2. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog 2006 m. pradžioje kai kuriose ministerijų (pvz., Finansų, Teisingumo ir kt.) struktūrose 1–3 departamentais buvo mažiau, o Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos departamentai visiškai nebuvo skaidomi į skyrius.

Atlikta analizė rodo, kad kiekvienoje ministerijoje nusistovėjusi sava departamentų kūrimo tvarka. Juos paprastai sudaro skyriai ir kiti padaliniai, kurių skaičius siekia nuo 1 iki 8. O kai kuriose ministerijose departamentai neskirstomi į skyrius arba kitus struktūrinius padalinius. Tokių vienti-

sų departamentų dar yra išlikę Finansų (pvz., Nacionalinio fondo departamentas ir Teisės departamentas), Krašto apsaugos (pvz., Administracijos, Finansų ir biudžeto, Gynybos politikos ir planavimo, Personalo ir socialinės saugos bei kiti departamentai), Susisiekimo (pvz., Civilinės aviacijos, Kelių ir kelių transporto, Geležinkelių transporto bei Vandens transporto departamentai) ministerijose. Juose dirba nuo 4 (iš kurių vienas direktorius ir vienas jo pavaduotojas bei du specialistai (Civilinės aviacijos departamentas) arba iš 9 valstybės tarnautojų vienas direktorius ir du jo pavaduotojai bei 6 specialistai (Kelių ir kelių transporto departamentas)) iki 15 valstybės tarnautojų (ministerijų administracijų struktūrose daugiausia steigiami departamentai, kuriuos sudaro nuo 10 iki 16 valstybės tarnautojų), o kai kurių ministerijų skyrius taip pat sudaro nuo 3 iki 10 darbuotojų.

Ministerijų ypatumas yra tas, kad jų kompetencijai priskirtų funkcijų įgyvendinimą užtikrina gausi joms pavaldžių institucijų grupė. Ministerijoms suteikta teisė steigti ne tik įmones, viešąsias įstaigas, bet ir tarnybas, inspekcijas ir departamentus bei kitų pavadinimų įstaigas. Pavyzdžiui, Vyriausybės 1998 m. liepos 24 d. nutarimo Nr. 926 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ 6.9 punkte įtvirtinta, jog „Sveikatos apsaugos ministerija, vykdydama jai pavestus uždavinius, steigia, reorganizuoja ir likviduoja jai pavaldžias sveikatos priežiūros bei farmacijos įmones, įstaigas ar tarnybas ir vykdo jų steigėjo funkcijas, steigia sveikatinimo veiklos sąlygų kontrolės valstybines tarnybas bei valstybines inspekcijas, vykdo jų steigėjo funkcijas“[395].

Atitinkamos nuostatos reglamentuotos visų ministerijų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose, todėl atskirų ministerijų reguliavimo srityse funkcionuoja nuo kelių iki keliolikos arba keliasdešimties įvairių institucijų ir organizacijų (įmonių, viešųjų įstaigų, departamentų, tarnybų, inspekcijų, agentūrų, centrų, biurų ir pan.), kurios skiriasi steigimo tvarka ir organizacine teisine forma. Vienos iš jų steigiamos remiantis Vyriausybės įstatymu, kitos – remiantis specialiais įstatymais (pvz., Farmacijos departamentas prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos, Nacionalinės akreditacijos biuras prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos ir t. t.), trečios – pagal Biudžetinių įstaigų įstatymą, ketvirtos – vadovaujantis Viešųjų įstaigų įstatymu. Šiuo atveju pabrėžtina tai, kad pagal Vyriausybės įstatymą (22 straipsnio 8 punktą ir 30 straipsnio 1 dalį) įstaigas prie ministerijų (departamentus, tarnybas, inspekcijas ir kitas įstaigas) gali steigti tik Vyriausybė pavesdama ministerijoms vykdyti vi-

[395] Valstybės žinios. 1998 m. liepos 29 d. Nr. 67. Publikacijos Nr. 1961.

sas ar dalį įstaigų prie ministerijų steigėjo funkcijų. Tačiau ministerijos dažniausiai pačios tiesiogiai steigia anksčiau minėtas institucijas ir vykdo jų steigėjo funkcijas, o tai neatitinka Vyriausybės įstatyme nustatytos jų steigimo tvarkos. Taigi dėl šios priežasties ministerijos sistema institucinės sandaros aspektu yra sudėtingiausia, išsišakojusi ir įvairiomis įstaigomis „apaugusi“ vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros sudėtinė dalis, įgyvendinanti valdymą, valstybinį reguliavimą, kontrolę, apskaitą ir priežiūrą ministerijos kompetencijai priskirtoje valdymo srityje.

3.1.6. Ministerijų funkcijos

Ministerija įgyvendina valstybės politiką atitinkamoje valstybės valdymo srityje arba šakoje. Jokiame teisės akte sistemiškai nenustatytos valstybės valdymo sritys arba šakos bei kriterijai, kuriais remiantis valstybės valdymas skirstomas į tam tikras sritis. Vyriausybės įstatymo 29 straipsnyje nurodyti tik ministerijų pavadinimai, tačiau neįtvirtintos valdymo sritys arba šakos bei jų identifikavimo kriterijai, todėl atitinkamų ministerijų vykdomos funkcijos iš esmės skiriasi. Kaip pažymi A. Šakočius, „ministerijų teisinio statuso neapibrėžtumas teisės aktais suteikia galimybę Vyriausybei skirstyti valdymo sritis naudojantis diskrecija. Vyriausybės įstatyme ministerijos tik išvardijamos, o jų valstybinio valdymo srities, vadinasi, ir funkcijų sistemos, nustatymas pavedamas Vyriausybei“[396]. Tiesa, pažymėtina, kad galiausiai Vyriausybės įstatymo (2007 m. birželio 14 d. įstatymo Nr. X–1182 redakcija) 31 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta rekomendacinio pobūdžio nuostata, kuria siūloma Vyriausybei parengti ir pateikti Seimui įstatymo projektą, kuriuo būtų nustatomos ministrams pavedamos valdymo sritys, tačiau abejotina, ar ji bus įgyvendinta.

Pavyzdžiui, pagal ministerijų nuostatuose išdėstytas funkcijas vykdomų funkcijų įvairove ypač išsiskiria Vidaus reikalų ministerija, kurios funkcijos skirstomos į devynias administravimo sritis (visuomenės saugumas, valstybės tarnybos sritis, viešojo administravimo sritis, regioninės plėtros sritis, vietos savivaldos sritis, informacinės visuomenės sritis, tarptautinių ryšių ir Europos Sąjungos reikalų sritis bei viena funkcijų grupė konkrečiai neįvardyta (ministerija taip pat vykdo šias funkcijas), t. y. nurodytos bendro (organizacinio) pobūdžio funkcijos) ir bendrai jungia 60 funkci-

[396] Šakočius A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime // Viešasis administravimas. – Kaunas, 1999.

jų, Ūkio ministerija – aštuonios administravimo sritys (bendrosios ekonominės (makroekonominės) politikos įgyvendinimo sritis, ūkio sektorių politikos formavimo sritis, valstybės turto valdymo ir įmonių ūkinės veiklos reguliavimo sritis, užsienio ekonominės politikos formavimo ir įgyvendinimo sritis, Europos Sąjungos vidaus rinkos politikos įgyvendinimo sritis, Europos Sąjungos politikos įgyvendinimo sritis, valstybės ilgalaikės raidos strategijos įgyvendinimo sritis bei Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos lėšų administravimo sritis) ir 92 įgyvendinamos funkcijos. Vyriausybės 1998 m. liepos 9 d. nutarimu Nr. 851 patvirtintuose Teisingumo ministerijos nuostatų 6–9 punktuose minėtos valdymo institucijos įgyvendinamos funkcijos suskirstytos į keturas grupes, susijusias su žmogaus teisių ir laisvių apsauga, sudarymu palankios verslui aplinkos ir sąlygų valstybės administravimui tobuliniti (1), nacionalinės teisinės pagalbos sistemos įgyvendinimu, lygių galimybių asmenims, neatsižvelgiant į jų tautybę, lytį, įsitikinimus, ginti savo teises ir teisėtus interesus, sudarymu bei teisingumo siekimu (2), su teisėkūros proceso, atitinkančio europietiškas tradicijas, sukūrimu ir su teisininkų profesinio ugdymo užtikrinimu (3), su bausmių ir kardomojo kalinimo vykdymo sąlygų, užtikrinančių žmogaus orumą bei atitinkančių Lietuvos Respublikos įstatymuose, Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse ir kituose teisės aktuose įtvirtintus reikalavimus, sudarymu (4)[397]. Kitų ministerijų funkcijos į konkrečias administravimo sritis neskirstomos: Aplinkos ministerija jai nustatytoje valstybės valdymo srityje atlieka 72, Finansų ministerija – 47, Krašto apsaugos ministerija – 19, Kultūros ministerija – 26, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija – 48, Susisiekimo ministerija – 44, Sveikatos apsaugos ministerija – 28, Švietimo ir mokslo ministerija – 27, Užsienio reikalų ministerija – 21, Žemės ūkio ministerija – 56 funkcijas. Paprastai visų ministerijų nuostatuose reglamentuoti jų įgyvendinamų funkcijų sąrašai nėra baigtiniai, nes jie užbaigiami bendro pobūdžio (universalia) – atlieka (vykdo) kitas įstatymų ir Vyriausybės nutarimų numatytas funkcijas – funkcija. Taigi tam tikrose ministerijose svarbiausia jų administracinio teisinio statuso sudėtinė dalis – kompetencija – pagal įgyvendinamų uždavinių, funkcijų ir suteiktų teisių mastą iš esmės skiriasi.

Kaip matyti, atskirų ministerijų įgyvendinami uždaviniai, funkcijos ir joms suteiktos teisės labai skiriasi, todėl sunku logiškai paaiškinti jų vykdomų funkcijų apimties santykį su atitinkamai ministerijai nustatytų pareigybių bei administracijos struktūrinių padalinių skaičiumi. Pavyzdžiui, dau-

[397] Valstybės žinios. 1998 m. liepos 15 d. Nr. 63. Publikacijos Nr. 1816.

giausia funkcijų priskirta vykdyti Ūkio ministerijai, tačiau jai nustatytas didžiausias leistinas 255 pareigybių skaičius. Finansų ministerija jai priskirtoje valstybės valdymo srityje vykdo 47 funkcijas, tačiau jai nustatytas didžiausias iš visų ministerijų leistinas 386 valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičius. O Krašto apsaugos ministerijai priskirta vykdyti 19 funkcijų, o nustatytas 323 pareigybių skaičius. Vidaus reikalų ministerija vykdo 60 funkcijų turėdama 299 pareigybes, Teisingumo ministerijoje 37 funkcijoms vykdyti skirtos 164 pareigybės. Nuo 2005 m. iki 2007 m. pabaigos atitinkamose ministerijose Vyriausybė savo nutarimu nustatytą didžiausią leistiną valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičių padidino nuo 9 iki 36, nors ministerijos vykdomų funkcijų apimtis kiekybiškai nesikeitė. Šiuo atveju visiškai neaišku, kokiais kriterijais vadovaujantis nustatomos valdymo sritys ir jose įgyvendinamos funkcijos, nors, I. A. Vasilenko manymu, „nėra absoliutaus kriterijaus, kuris leistų tiksliai paskirstyti kompetenciją ministerijoms ir kitoms valstybinėms institucijoms“[398]. Vadinasi, nustatant ministerijų teises, funkcijas ir kitus teisinio statuso elementus nėra išlaikoma pusiausvyra, nėra griežtai laikomasi lygybės principo.

Taigi ministerija – tai svarbiausia centrinė vykdomosios valdžios institucija po Vyriausybės, kuri nustatytos veiklos srityje įgyvendina valstybės valdymo politikos parengimo, norminio teisinio reglamentavimo bei jos reguliavimo sistemai priklausančių institucijų koordinavimo ir kontrolės funkcijas.

3.2. LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS ĮSTAIGOS

Beveik visose šalyse kuriamos įvairios institucijos (agentūros, biurai, komisijos), įgyvendinančios valdymo funkcijas tose srityse, kurios nepriskiriamos ministerijoms. Dėl jų gausos faktiškai neįmanoma jas sugrupuoti pagal kokius nors kriterijus (pvz., vien tik JAV preliminariai funkcionuoja daugiau kaip 10 000 nepriklausomų agentūrų). Kartu su šiomis institucijomis, daugeliu atvejų turinčiomis iš esmės tuos pačius įgaliojimus kaip ir ministerijos, egzistuoja koordinavimo funkcijas vykdančios institucijos, t. y. vadinamosios kvazivykdomosios valdžios (kvazivaldymo) struktūros.

[398] Василенъко И. А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие. Издание 2-е, переработанное и дополненное. – Москва: издателъская корпорация «Логос», 2000.

3.2.1. Vyriausybės įstaigų sistema

Taigi antrą centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandį sudaro Vyriausybės įstaigos. Tai institucijos, skirtos ministerijų funkcijoms nepriskirtiems klausimams spręsti. Dažniausiai tai funkcinės kompetencijos institucijos, kurioms suteikti tarpšakiniai valdymo įgaliojimai vykdyti valstybinį reguliavimą ir tarpšakinę koordinaciją, priežiūrą, kontrolę bei kitas tarpšakines funkcijas. Šiai vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrai priklauso departamentai, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančios tarnybos, agentūros, inspekcijos bei kitos įstaigos (pvz., komitetai, fondai, centrai). Departamentai ir komitetai įgyvendina funkcinį reguliavimą atitinkamoje veiklos srityje, taip pat valstybinį reguliavimą ir tarpšakinę koordinaciją jų kompetencijai priskirtais klausimais. Jų veiklos sritį atspindi Vyriausybės įstaigos rūšis (pvz., Statistikos departamento nuostatų 1 punkte nustatyta, kad „Statistikos departamentas yra oficialiosios statistikos įstaiga, įgyvendinanti bendrą valstybės politiką statistikos metodologijos ir organizavimo sferoje“[399]).

Tarnybos, agentūros ir inspekcijos paprastai vykdo specialias kontrolės, priežiūros, apskaitos, leidimų, valstybinio reguliavimo ir kitas funkcijas jiems nustatytose srityse (pvz., Viešųjų pirkimų tarnyba yra Vyriausybės įstaiga, koordinuojanti viešųjų pirkimų veiklą ir prižiūrinti, kaip ją atliekant laikomasi Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo ir su jo įgyvendinimu susijusių teisės aktų[400]). Reikia paminėti ir tai, kad po šios organizacinės teisinės formos priedanga funkcionuoja įstaigos, kurios anksčiau minėtų funkcijų nevykdo, o įgyvendina ūkines-komercines, informacines-analitines ar lėšų paskirstymo (rėmimo) funkcijas, t. y. jokių valdymo funkcijų neatlieka. Nedidindama valstybės valdymui atitinkamų metų biudžete skirtų lėšų anksčiau minėtas Vyriausybės įstaigas Vyriausybė gali steigti, reorganizuoti, pertvarkyti ir likviduoti.

Šiuo metu Vyriausybės įstaigų sistemą sudaro šios Vyriausybės įstaigos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės:

[399] Valstybės žinios. 2001 m. kovo 16 d. Nr. 23. Publikacijos Nr. 769.

[400] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. 1560 „Dėl Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001 m. gruodžio 28 d. Nr. 108. Publikacijos Nr. 3922; 2003 m. kovo 14 d. Nr. 26. Publikacijos Nr. 1040.

1) Lietuvos Respublikos ginklų fondas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Ginklų fondas) yra Vyriausybės įsteigta Vyriausybės įstaiga, aprūpinanti valstybės institucijas, juridinius ir fizinius asmenis ginklais, šaudmenimis, sprogmenimis, specialiosiomis priemonėmis ir atliekanti kitas įstatyme nustatytas funkcijas. Jis yra viešasis juridinis asmuo, turintis sąskaitų banke ir antspaudą su Lietuvos valstybės herbu bei pavadinimu „Lietuvos Respublikos ginklų fondas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės“. Ginklų fondas įsteigtas Vyriausybės 1991 m. rugpjūčio 8 d. nutarimu Nr. 322 „Dėl Lietuvos ginklų fondo įsteigimo“[401]. Lietuvos ginklų fondas 1997 m. kovo mėn. reorganizuotas į Lietuvos Respublikos ginklų fondą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės[402].

Ginklų fondas renka, kaupia ir analizuoja informaciją apie ginklus, šaudmenis, sprogmenis, specialiąsias priemones bei naujus jų modelius ir tipus, kasmet priima paraiškas iš valstybės institucijų dėl joms reikalingų ginklų, šaudmenų, sprogmenų, specialiųjų priemonių įsigijimo ir sudaro metinius pirkimų planus bei atlieka nurodytų ginklų pirkimus, tvarko Valstybinį ginklų registrą, perka ir parduoda juridiniams asmenims trumpuosius šaunamuosius ginklus ir jų šaudmenis, kontroliuoja ginklų ir šaudmenų apyvartą Lietuvos Respublikos teritorijoje bei vykdo kitas įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytas funkcijas.

Ginklų fondui vadovauja direktorius, kurį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministras Pirmininkas. Jis pavaldus Ministrui Pirmininkui. Ginklų fondo direktorius gali turėti pavaduotoją, kurį į pareigas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria ir iš jų atleidžia jis pats. Direktorių, laikinai jo nesant, pavaduoja jo pavaduotojas. Ginklų fondo vidinę organizacinę struktūrą ir pareigybių sąrašą nustato ir tvirtina direktorius.

Ginklų fondą sudaro struktūriniai padaliniai – 6 skyriai: Tarptautinio bendradarbiavimo skyrius, Finansų skyrius, Teisės ir personalo skyrius, Licencijavimo ir kontrolės skyrius, Įsigijimų ir aprūpinimo skyrius bei Ūkio skyrius. Skyriams vadovauja skyrių vedėjai, kuriuos į pareigas skiria ir iš jų atleidžia direktorius Vlastybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Ginklų fondo personalą sudaro valstybės tarnautojai (statusą, darbo apmokėjimo sąlygas ir socialines garantijas nustato Valstybės tarnybos

[401] Valstybės žinios. 1991 m. rugsėjo 20 d. Nr. 26. Publikacijos Nr. 700.

[402] Valstybės žinios. 1997 m. kovo 26 d. Nr. 26. Publikacijos Nr. 603.

įstatymas) ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis (statusą, darbo apmokėjimo sąlygas ir socialines garantijas nustato Darbo kodeksas ir kiti teisės aktai).

2) Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Informacinės visuomenės plėtros komitetas) yra Vyriausybės įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą, sąskaitą banke, antspaudą su Lietuvos valstybės herbu ir savo pavadinimu bei finansuojama iš valstybės biudžeto. Šios valdymo šakos institucijų reformų pradžia galima laikyti 1991 m. spalį, kai buvo panaikinta Ryšių ministerija ir 1992 m. pradžioje įsteigta Ryšių ir informatikos ministerija, kuri funkcionavo šešierius metus. 1998 m. balandį panaikinama Ryšių ir informatikos ministerija, o valstybės valdymo funkcijos informatikos srityje perduotos vykdyti Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijai. Nuo 2001 m. sausio panaikinus Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministeriją anksčiau minėtos funkcijos buvo perduotos vykdyti Informatikos ir ryšių departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos. Įgyvendindama Vyriausybės 2000–2004 m. programos įgyvendinimo priemones[403] Vyriausybė 2001 m. gegužės 22 d. nutarimu Nr. 599 įsteigė anksčiau minėtą komitetą[404]. 2005 m. pabaigoje–2006 m. pradžioje valdančioji dauguma būtent Darbo partijos atstovai aktyviai reiškė iniciatyvas panaikinti Informacinės visuomenės plėtros komitetą ir įsteigti Informatikos ministeriją. Šiam pasiūlymui nepritarus Respublikos Prezidentui ir iš dalies Ministrui Pirmininkui jis nebuvo įgyvendintas. Be kita ko, atkreiptinas dėmesys į tai, kad Vyriausybės 2004–2008 m. programoje ir jos įgyvendinimo priemonėse nebuvo numatyta didinti ministerijų skaičių.

Informacinės visuomenės plėtros komitetas dalyvauja formuojant valstybės informacinės visuomenės plėtros Lietuvos Respublikoje politiką ir koordinuoja jos įgyvendinimą, pagal Vyriausybės patvirtintus informacinės visuomenės plėtros planavimo dokumentus koordinuoja informacinės visuomenės plėtrą valstybėje – užtikrina visiems Lietuvoje esantiems vartotojams vienodas galimybes naudotis informacinėmis ir elektroninių

[403] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 9 d. nutarimo Nr. 149 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ IV skyriaus „Informacinės visuomenės plėtra“ 2 punktas // Valstybės žinios. 2001 m. vasario 14 d. Nr. 14. Publikacijos Nr. 437.

[404] Valstybės žinios. 2001 m. gegužės 25 d. Nr. 44. Publikacijos Nr. 1550.

ryšių technologijomis ir elektroniniu turiniu, skatina fizinių asmenų bendravimą elektroninėmis priemonėmis su valstybės ir savivaldybių institucijomis ir įstaigomis, didina viešųjų paslaugų prieinamumą elektroninėmis priemonėmis ir Lietuvos Respublikos gyventojų kompetenciją informacinių ir elektroninių ryšių naudojimo srityje. Jis taip pat koordinuoja elektroninio turinio, informacinių ir elektroninių ryšių technologijų naujovių kūrimą ir diegimą.

Informacinės visuomenės plėtros komitetui vadovauja direktorius, kurį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Ministras Pirmininkas. Jis pavaldus Ministrui Pirmininkui, kuris jį skatina ir skiria jam tarnybines nuobaudas. Informacinės plėtros visuomenės komiteto direktorius turi du pavaduotojus, juos į pareigas skiria ir atleidžia iš jų jis pats. Pavaduotojai yra tiesiogiai atskaitingi direktoriui, kuris nustato jų kompetenciją. Direktorių, laikinai jo nesant, pavaduoja vienas iš jo paskirtų pavaduotojų.

Informacinės visuomenės plėtros komiteto vidinę organizacinę struktūrą ir struktūrinių padalinių nuostatus tvirtina direktorius. Jį sudaro 9 skyriai. Kiekviename skyriuje, be vedėjo, dirba nuo 1 iki 4 valstybės tarnautojų. Kai kuriuos skyrius sudaro skyriaus vedėjas, skyriaus vedėjo pavaduotojas ir vienas valstybės tarnautojas (pvz., Teisės ir personalo skyrius, Planavimo ir stebėsenos skyrius). Informacinės visuomenės plėtros komiteto valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, Valstybės tarnybos įstatymo ir Darbo kodekso nustatyta tvarka į pareigas skiria ir iš jų atleidžia, juos skatina ir skiria jiems drausmines nuobaudas, tvirtina jų pareigybių sąrašą ir aprašymus direktorius. Vyriausybės 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimu Nr. 1641 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“ Informacinės visuomenės plėtros komitetui patvirtintas didžiausias leistinas 50 pareigybių skaičius.

Svarbiausiems Informacinės visuomenės plėtros komiteto klausimams nagrinėti gali būti sudaroma kolegija, kuri yra direktoriaus patariamoji institucija. Jos narių skaičių nustato ir kolegijos sudėtį bei darbo reglamentą tvirtina direktorius. Jis taip pat teikia kolegijai svarstyti klausimus.

3) Kūno kultūros ir sporto departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Kūno kultūros ir sporto departamentas) yra Vyriausybės įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą, sąskaitą banke, ant-

spaudą su Lietuvos valstybės herbu bei savo pavadinimu ir vykdanti įstatymais ir Vyriausybės nutarimais jai nustatytas funkcijas. Kartu su valstybės, savivaldybių institucijomis ir įstaigomis jis įgyvendina bendrą valstybės kūno kultūros ir sporto plėtotės politiką, sveikos gyvensenos programas, skatina Lietuvos gyventojus nuolat sportuoti, sudaro sąlygas sporto organizacijoms rengti aukšto meistriškumo sportininkus, kurie atstovautų Lietuvai tarptautinėse varžybose, propaguoja kūno kultūros ir sporto reikšmę žmonių sveikatai ir pan. Kūno kultūros ir sporto departamentas įsteigtas 1990 m. kovo mėn.

Kūno kultūros ir sporto departamentui vadovauja generalinis direktorius, turintis tris pavaduotojus. Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka jį skiria į pareigas ir iš jų atleidžia Ministras Pirmininkas, o pavaduotojus – generalinis direktorius. Kūno kultūros ir sporto departamento generalinis direktorius pavaldus Ministrui Pirmininkui, kuris jį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skatina ir skiria jam tarnybines nuobaudas. Nesant generalinio direktoriaus jo įsakymu jį pavaduoja vienas iš pavaduotojų.

Kūno kultūros ir sporto departamentas turi administraciją, sudarytą iš penkių skyrių (Kūno kultūros strategijos, Sporto strategijos, Sporto bazių ir investicijų, Organizacinis ir Finansų) ir į skyrius neįeinančių valstybės tarnautojų (generalinio direktoriaus padėjėjos, juristo, vidaus auditorės ir kt.). Departamento struktūrą, pareigybių sąrašą ir aprašymus, struktūrinių padalinių nuostatus tvirtina generalinis direktorius. Valstybės tarnybos įstatymo ir Darbo kodekso nustatyta tvarka jis taip pat skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Kūno kultūros ir sporto departamento valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis.

4) Lietuvos archyvų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Lietuvos archyvų departamentas) yra vykdomosios valdžios institucija, turinti viešojo juridinio asmens statusą, sąskaitą banke, antspaudą su Lietuvos valstybės herbu ir savo pavadinimu. Atkūrus nepriklausomybę valstybinio archyvo valdymo funkcijas vykdė Vyriausybės 1990 m. balandžio 18 d. įsteigta Lietuvos archyvų generalinė direkcija[405]. 1995 m. balandžio 14 d. Lietuvos archyvų generalinė direkcija prie Lietuvos Res-

[405] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1990 m. balandžio 18 d. nutarimas Nr. 114 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kai kurių departamentų ir kitų tarnybų steigimo“ // Valstybės žinios. 1990 m. gegužės 10 d. Nr. 13. Publikacijos Nr. 385.

publikos Vyriausybės buvo pertvarkyta į Lietuvos archyvų departamentą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės[406], kuris funkcionuoja ir šiandien.

Lietuvos archyvų departamentas formuoja ir įgyvendina valstybės politiką ir strategiją dokumentų valdymo ir naudojimo srityje, administruoja Nacionalinį dokumentų fondą ir prižiūri, kaip laikomasi Dokumentų ir archyvų įstatymo nuostatų ir su jo įgyvendinimu susijusių teisės aktų bei administruoja valstybinę archyvų sistemą.

Lietuvos archyvų departamentui vadovauja generalinis direktorius, kurį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministras Pirmininkas. Jis Ministrui Pirmininkui ir pavaldus. Generalinį direktorių skatina ir tarnybines nuobaudas jam skiria Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka Ministras Pirmininkas. Departamento generalinis direktorius turi du pavaduotojus, kuriuos skiria į pareigas ir atleidžia iš jų jis pats. Pavaduotojai tiesiogiai atskaitingi generaliniam direktoriui, kuris nustato ir jų kompetenciją. Nesant generalinio direktoriaus jį pavaduoja jo įsakymu paskirtas vienas iš pavaduotojų.

Lietuvos archyvų departamento struktūrą ir struktūrinių padalinių nuostatus tvirtina generalinis direktorius. Administraciją sudaro 5 skyriai (Dokumentų valdymo, Informacijos ir elektroninių dokumentų, Informacinių technologijų, Finansų ir buhalterinės apskaitos bei Teisės ir administravimo skyriai) ir dvi tarnybos (Vidaus audito tarnyba ir Bendrųjų reikalų tarnyba).

Lietuvos archyvų departamente gali būti sudaromos generalinio direktoriaus patariamosios institucijos strateginiams ar specialiems dokumentų ir archyvų valdymo klausimams nagrinėti.

5) Narkotikų kontrolės departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Narkotikų kontrolės departamentas) yra Vyriausybės įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą, ūkinį ir finansinį savarankiškumą, finansuojama iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto. Jis įsteigtas Vyriausybės 2003 m. rugpjūčio 21 d. nutarimu Nr. 1059 „Dėl Narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo“[407]. Savo veiklą pradėjo 2004 m. sausio 1 d.

[406] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. balandžio 14 d. nutarimas Nr. 542 „Dėl Lietuvos archyvų generalinės direkcijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės pertvarkymo“ // Valstybės žinios. 1995 m. balandžio 21 d. Nr. 33. Publikacijos Nr. 799.

[407] Valstybės žinios. 2003 m. rugpjūčio 27 d. Nr. 82. Publikacijos Nr. 3743.

Narkotikų kontrolės departamentas įgyvendina narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės politiką, organizuoja narkotikų prevencijos ir narkotikų kontrolės priemonių įgyvendinimą, koordinuoja valstybės ir savivaldybės institucijų veiklą narkomanijos prevencijos ir kontrolės srityse.

Narkotikų kontrolės departamentui vadovauja direktorius, skiriamas ir atleidžiamas iš pareigų Ministro Pirmininko Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Jis pavaldus Ministrui Pirmininkui bei Ministro Pirmininko reikalavimu atsiskaito jam už savo veiklos rezultatus. Ministras Pirmininkas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka direktorių skatina bei skiria jam tarnybines nuobaudas.

Narkotikų kontrolės departamento direktorius turi pavaduotoją, tiesiogiai atsakingą direktoriui. Jį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka į pareigas skiria ir iš jų atleidžia bei nustato jo kompetenciją direktorius. Narkotikų kontrolės departamento direktorių, jo nesant, pavaduoja jo pavaduotojas.

Narkotikų kontrolės departamentas turi savo administraciją, kurios struktūrą, struktūrinių padalinių nuostatus, juose dirbančių valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių sąrašus ir aprašymus tvirtina direktorius. Valstybės tarnybos įstatymo ir Darbo kodekso nustatyta tvarka jis priima į pareigas ir atleidžia iš jų valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, juos skatina ir skiria jiems tarnybines nuobaudas.

Pagrindinis Narkotikų kontrolės departamento administracijos organizacinis struktūrinis vienetas yra skyrius. Jų yra penki: Finansų skyrius, Teisės ir personalo skyrius, Narkotikų kontrolės politikos analizės ir strategijos skyrius, Informacijos analizės skyrius bei Bendrųjų reikalų skyrius. Juose dirba nuo 2 iki 5 valstybės tarnautojų ar darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis.

Narkotikų kontrolės departamente gali būti sudaroma kolegija, kuri yra direktoriaus patariamoji institucija. Jos sudėtį ir darbo reglamentą tvirtina direktorius. Jis taip pat teikia kolegijai svarstyti ir klausimus[408].

6) Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Statistikos departamentas) yra vykdomosios valdžios institucija, turinti viešojo juridinio asmens statusą ir įgyvendinanti bendrą valstybės po-

[408] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. lapkričio 27 d. nutarimas Nr. 1478 „Dėl Narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003 m. gruodžio 3 d. Nr. 113. Publikacijos Nr. 5070.

litiką statistikos metodologijos bei organizavimo srityse. Statistikos departamentas įsteigtas Vyriausybės 1990 m. balandžio 18 d. nutarimu Nr. 114 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kai kurių departamentų ir kitų tarnybų įsteigimo“.

Jis organizuoja oficialiąją statistiką, rengia statistinių rodiklių sąrašus ir rodiklių parengimo metodikas bei nustato jos apibendrinimo tvarką, renka, apdoroja ir analizuoja statistinius duomenis ir skelbia informaciją apie šalies ekonominius, demografinius procesus, socialinius veiksnius, visuomeninius ir aplinkos pokyčius, taip pat juridinių asmenų ir gyventojų gamybinę, komercinę, finansinę ir socialinę veiklą, įgyvendina priemones, kurios užtikrintų statistinės informacijos objektyvumą, patikimumą, palyginamumą ir viešumą, teikia statistinę informaciją valstybės ir savivaldybių institucijoms bei mokslo įstaigoms, Europos bendrijų statistikos tarybai bei vykdo kitus uždavinius. Statistikos duomenys prieinami visiems vartotojams, besidomintiems mūsų šalies ir visuomenės raida.

Statistikos departamentui vadovauja generalinis direktorius, kuri Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministras Pirmininkas. Jis yra pavaldus ir atskaitingas Ministrui Pirmininkui. Generalinis direktorius vadovauja Statistikos departamento padaliniams tiesiogiai arba per pavaduotojus.

Generalinis direktorius turi keturis pavaduotojus, kuriuos Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų jis pats savo nuožiūra. Jie tiesiogiai atskaitingi generaliniam direktoriui, kuris nustato ir jų kompetenciją. Pavaduotojai rūpinasi generalinio direktoriaus priskirtais darbo barais, koordinuoja ir tikrina jų įgaliojimams priskirtose srityse nustatytos statistikos darbų programos įgyvendinimą, rengia įstatymų ir kitų teisės aktų projektus. Generalinį direktorių, jo nesant, pavaduoja vienas iš jo (paprastai pirmasis) pavaduotojų.

Statistikos departamento vidinę organizacinę struktūrą sudaro 31 skyrius, 1 tarnyba ir 5 teritorinės statistikos valdybos. Dauguma Statistikos departamento skyrių yra priskirti generalinio departamento direktoriaus pavaduotojų kompetencijos sritims. Kai kurie – Ekonomikos ir finansų, Europos reikalų ir tarptautinio bendradarbiavimo, Juridinis, Oficialiosios statistikos programų, Personalo, Ryšių su visuomene – skyriai ir Vidaus audito tarnyba tiesiogiai pavaldūs ir atskaitingi Statistikos departamento generaliniam direktoriui. Generalinis direktorius tvirtina Statistikos departamento struktūrą, struktūrinių padalinių, teritorinių statistikos įstaigų ir jo įsteigtų įstaigų nuostatus, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių sąrašus ir aprašymus, juos pri-

ima į pareigas ir atleidžia iš jų, skatina ir skiria jiems tarnybines nuobaudas. Kartu su pavaldžiomis įstaigomis Statistikos departamentui nustatytas 642 pareigybių (Statistikos departamentui – 368, Statistikos departamento pavaldžioms įstaigoms – 274) skaičius.

Statistikos departamente sudaroma kolegija, kuri yra generalinio direktoriaus patariamoji institucija. Kolegijos pirmininkas – generalinis direktorius, o nariai – jo pavaduotojai bei kiti departamento ir jam pavaldžių įstaigų valstybės tarnautojai. Į kolegijos posėdžius gali būti kviečiami ir kitų institucijų bei organizacijų atstovai ir mokslininkai šių sutikimu. Statstikos departamento kolegijos narių skaičių nustato ir kolegijos personalinę sudėtį bei darbo reglamentą tvirtina generalinis direktorius. Jis taip pat teikia kolegijai svarstyti klausimus.

Specifiniams statistikos ir apskaitos klausimams nagrinėti gali būti sudaromos ekspertų komisijos ir darbo grupės. Personalinę jų sudėtį ir veiklos nuostatus tvirtina Statistikos departamento generalinis direktorius.

7) Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas) yra Vyriausybės įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą bei finansuojama iš valstybės biudžeto. Kaip Tautybių departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės savo veiklą jis pradėjo 1990 m. balandį. Vykdydama Seimo 1994 m. kovo 24 d. nutarimą[409] Vyriausybė 1994 m. kovo 25 d. nutarimu[410] anksčiau minėtą departamentą ir Valstybinę regioninių problemų komisiją reorganizavo į Regioninių problemų ir tautinių mažumų departamentą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. Po beveik penkerių metų funkcionavimo Regioninių problemų ir tautinių mažumų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. sausio 1 d. reorganizuotas į Tautinių mažumų ir išeivijos departamentą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės[411].

[409] Lietuvos Respublikos Seimo 1994 m. kovo 24 d. nutarimas Nr. I–410 „Dėl Valstybinės regioninių problemų komisijos ir Tautybių departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės reorganizavimo“ // Valstybės žinios. 1994 m. kovo 30 d. Nr. 24. Publikacijos Nr. 381.

[410] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. kovo 25 d. nutarimas Nr. 202 „Dėl Regioninių problemų ir tautinių mažumų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės“ // Valstybės žinios. 1994 m. balandžio 1 d. Nr. 25. Publikacijos Nr. 407.

[411] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. lapkričio 24 d. nutarimas Nr. 1370 „Dėl Regioninių problemų ir tautinių mažumų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės reorganizavimo į Tautinių mažumų ir išeivijos departamentą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir šio departamento nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1998 m. gruodžio 2 d. Nr. 105. Publikacijos Nr. 2914.

Ši įstaiga dalyvauja formuojant ir įgyvendinant valstybinę tautinių santykių darnumo politiką, laiduojančią Lietuvos gyventojų, priklausančių tautinėms mažumoms, ir Rytų Lietuvos lietuvių teisėtų interesų ir poreikių tenkinimą, tautinio tapatumo saugojimą, sudaro sąlygas tautinėms mažumoms visapusiškai dalyvauti šalies visuomeniniame, politiniame ir kultūriniame gyvenime, ugdo jų pilietiškumą, toleranciją, nepakantumą tautinės nesantaikos kurstymui, įgyvendina valstybinę ryšių su užsienyje gyvenančiais lietuviais ir išeiviais politiką.

Tautinių mažumų ir išeivijos departamentui vadovauja generalinis direktorius, kurį priima į pareigas ir atleidžia iš jų Ministras Pirmininkas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Jis pavaldus Ministrui Pirmininkui, kuris generalinį direktorių taip pat skatina ir skiria jam tarnybines nuobaudas. Tautinių mažumų ir išeivijos departamento generalinis direktorius turi du pavaduotojus, kuriuos skiria į pareigas ir atleidžia iš jų jis pats bei tiesiogiai jam atskaitingi. Generalinis direktorius taip pat nustato jų kompetenciją ir veiklos sritis. Generalinio direktoriaus pareigas, jo nesant, eina jo įsakymu įgaliotas vienas iš jo pavaduotojų.

Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas turi administraciją, kurią sudaro skyriai ir jų poskyriai bei tarnybos. Jo valdymo struktūrą, pareigybių sąrašą, pareigybių aprašymus, struktūrinių padalinių nuostatus tvirtina bei įstatymų nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų valstybės tarnautojus (Valstybės tarnybos įstatymo) ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis (Darbo kodekso), juos skatina ir skiria jiems tarnybines ir drausmines nuobaudas generalinis direktorius. Kai kurie Tautinių mažumų ir išeivijos departamento skyriai (Užsienio lietuvių skyrius ir Tautinių mažumų skyrius) susideda iš poskyrių. O tarnybos poskyrių neturi. Tautinių mažumų departamentui 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimu Nr. 1641 nustatytas didžiausias leistinas 35 pareigybių skaičius.

Tautinių mažumų ir išeivijos departamente gali būti sudaroma kolegija, kuri yra generalinio direktoriaus patariamoji institucija. Kolegiją savo įsakymu sudaro generalinis direktorius, kuris kartu yra kolegijos pirmininkas, ir generalinio direktoriaus pavaduotojai, kiti departamento, kitų institucijų, įstaigų ir organizacijų atstovai. Jos narių skaičių nustato, kolegijos sudėtį ir darbo tvarką tvirtina generalinis direktorius. Jis taip pat teikia kolegijai svarstyti klausimus, t. y. kaip kolegijos pirmininkas tvirtina jos posėdžio darbotvarkę.

8) Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Valstybinė atominės energetikos saugos inspekci-

ja) yra Vyriausybės įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą, sąskaitą banke, anspaudą su Lietuvos valstybės herbu ir savo pavadinimu bei reguliuojanti branduolinę saugą Lietuvos Respublikoje. Ji atlieka branduolinės saugos valstybinį reguliavimą valstybės įmonėje Ignalinos atominėje elektrinėje ir kituose branduolinės energetikos objektuose, nustato branduolinės energetikos objektuose esančių radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugos ir branduolinių medžiagų saugaus naudojimo valstybinį reguliavimą, branduolinės energetikos objektų, branduolinių ir branduolinėje energetikoje naudojamų radioaktyviųjų medžiagų fizinės saugos reikalavimus, radiacinės apsaugos valstybinį reguliavimą pagal savo kompetenciją Ignalinos atominėje elektrinėje ir kituose branduolinės energetikos objektuose.

Valstybinei atominės energetikos inspekcijai vadovauja viršininkas, kurį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministras Pirmininkas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Jis pavaldus Ministrui Pirmininkui, kuris viršininką skatina ir skiria jam tarnybines nuobaudas. Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininkas turi tiesiogiai jam atskaitingą pavaduotoją bei nustato jo kompetenciją. Viršininko pareigas, jo nesant, eina viršininko pavaduotojas, o nesant pavaduotojo – viršininko įsakymu paskirtas vienas iš struktūrinių padalinių vadovų.

Valstybinę atominės energetikos saugos inspekciją sudaro aštuoni skyriai (Branduolinių medžiagų kontrolės, Finansų, Licencijavimo, Priežiūros, Eksploatavimo nutraukimo ir radiacinės saugos, Priežiūros skyrius Ignalinos AE, Teisės ir personalo, Informatikos ir aptarnavimo, Saugos įvertinimo skyriai), vienas poskyris (Bendrųjų projektų poskyris), dvi grupės (Programavimo ir raštvedybos grupė, Ūkio aptarnavimo grupė) ir į struktūrinių padalinių sudėtį neįeinantys valstybės tarnautojai (viršininko referentė ir atstovė ryšiams su visuomene). Minėtos Vyriausybės įstaigos struktūrą, pareigybių sąrašą ir aprašymus tvirtina, taip pat vadovaudamasis Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų valstybės tarnautojus, sudaro ir nutraukia darbo sutartis su kitais darbuotojais viršininkas. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija savo veiklą pradėjo 1991 m. lapkričio 1 d.[412].

9) Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija) yra Vyriausybės įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą ir vykdanti įstaty-

[412] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. spalio 18 d. nutarimas Nr. 433 „Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos įsteigimo“ // Valstybės žinios. 1991 m. lapkričio 20 d. Nr. 32. Publikacijos Nr. 886.

mais bei kitais teisės aktais jai pavestas duomenų apsaugos priežiūros funkcijas. Vyriausybė ją įsteigė 1996 m. spalį[413] ir ji funkcionavo Ryšių ir informatikos ministerijos reguliavimo sistemoje, t. y. turėjo įstaigos prie ministerijos statusą. 1998 m. panaikinus Ryšių ir informatikos ministeriją, ši įstaiga buvo reorganizuota į Valstybinę duomenų apsaugos inspekciją prie Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos. 2001 m. sausį panaikinus Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministeriją Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija 2001 m. spalio 1 d. pertvarkyta į Vyriausybės įstaigą – Valstybinę duomenų apsaugos inspekciją[414]. Kartu pakeistas Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos prie Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos pavadinimas į Valstybinę duomenų apsaugos inspekciją. Kad ir kaip keista, jos pavadinime nevartojami žodžiai „prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės“, nurodantys instituciją, kurios reguliavimo sistemoje ji funkcionuoja.

Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija prižiūri ir kontroliuoja, kaip vykdomos Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo (išskyrus jo 8 straipsnį), taip pat Elektroninių ryšių įstatymo nuostatos, reglamentuojančių asmens duomenų tvarkymą ir privatumo apsaugą, kontroliuoja asmens duomenų tvarkymą pagal Konvenciją, parengtą vadovaujantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsniu, dėl Europos policijos biuro įsteigimo (Europolo konvenciją), Konvenciją dėl informacijos technologijų naudojimo muitinės tikslais, parengtą vadovaujantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsniu, Konvenciją dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo, 1985 m. birželio 14 d. sudarytą tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo, įgyvendina Konvencijos dėl asmenų apsaugos, susijusios su asmens duomenų automatizuotu tvarkymu, su Europos Tarybos Ministrų Komiteto priimtomis pataisomis nuostatas.

Valstybinei duomenų apsaugos inspekcijai vadovauja direktorius, kurį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka priima į pareigas ir atlei-

[413] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. spalio 10 d. nutarimas Nr. 1185 „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos įsteigimo“ // Valstybės žinios. 1996 m. spalio 16 d. Nr. 100. Publikacijos Nr. 2293.

[414] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1156 „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos struktūrinės reformos, įgaliojimų suteikimo, Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos nuostatų patvirtinimo ir su tuo susijusių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų dalinio pakeitimo“ // Valstybės žinios. 2001 m. rugsėjo 28 d. Nr. 83. Publikacijos Nr. 2890.

džia iš jų Ministras Pirmininkas. Juo gali būti skiriamas Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį universitetinį išsilavinimą arba jam prilygintą išsilavinimą, duomenų apsaugos veiklos arba teisinio darbo patirtį. Direktorius pavaldus ir atskaitingas Ministrui Pirmininkui. Direktorius turi du pavaduotojus, iš kurių vienas nesant direktoriaus vykdo jo pareigas. Pavaduotojus į pareigas skiria ir atleidžia iš jų direktorius, kuriam šie yra pavaldūs ir atskaitingi.

Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos administraciją sudaro keturi skyriai: Informacijos ir technologijų, Prevencijos, Skundų nagrinėjimo ir tarptautinio bendradarbiavimo bei Teisės ir į skyrių sudėtį neįeinantys valstybės tarnautojai. Skyriuose, be vedėjo, dirba nuo keturių iki penkių valstybės tarnautojų. Inspekcijos struktūrą, pareigybių sąrašą ir aprašymus tvirtina, taip pat vadovaudamasis Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų valstybės tarnautojus, o Darbo kodekso nustatyta tvarka – darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, direktorius. Inspekcijai Vyriausybės nutarimu patvirtintas maksimalus 30 pareigybių skaičius.

10) Lietuvos Respublikos valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (toliau – Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba) yra Vyriausybės įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą ir ūkinį, finansinį savarankiškumą bei finansuojama iš valstybės biudžeto lėšų. Atkūrus nepriklausomybę Lietuvos Respublikos teritorijos veterinarinę apsaugą vykdė Žemės ūkio ministerija (Veterinarijos departamentas). Tuometinė Aukščiausioji Taryba 1991 m. gruodžio 17 d. priėmė Veterinarijos įstatymą ir nutarimą, kuriuo įpareigojo Vyriausybę įsteigti Valstybinį veterinarijos departamentą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės[415]. Vyriausybė 1992 m. vasario 5 d. įsteigė Valstybinę veterinarijos tarnybą[416], kuri funkcionavo iki 2000 m. vidurio. Nuo 2000 m. liepos 1 d. reorganizavus Valstybinę veterinarijos tarnybą ir jai pavaldžias veterinarijos įstaigas, Valstybinę higienos inspekciją prie Sveikatos apsaugos ministerijos ir Lietuvos valsty-

[415] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. gruodžio 17 d. nutarimo Nr. I–2111 „Dėl Lietuvos Respublikos veterinarijos įstatymo įsigaliojimo“ 2 punkto 1 papunktis // Lietuvos Aidas. 1992 m. sausio 7 d. Nr. 3; Valstybės žinios. 1992 m. sausio 20 d. Nr. 2. Publikacijos Nr. 16.

[416] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. vasario 5 d. nutarimo Nr. 82 „Dėl Valstybinės veterinarijos tarnybos įsteigimo“ 1 punktas // Valstybės žinios. 1992 m. balandžio 30 d. Nr. 12. Publikacijos Nr. 328.

binę kokybės inspekciją prie Valstybinės konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo tarybos buvo įkurta Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba[417]. Pažymėtina, kad jos pavadinime taip pat nevartojami žodžiai „prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės“, nors ji apibrėžiama kaip Vyriausybės įstaiga.

Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba perėmė minėtų reorganizuotų institucijų funkcijas. Ji saugo vartotojų interesus, kad į šalies rinką tiekiamas maistas atitiktų teisės aktais nustatytus saugos, ženklinimo ir kitus privalomuosius reikalavimus, užtikrina eksportuojamų gyvūnų ir maisto kokybę, saugo, kad į Lietuvos teritoriją nepatektų gyvūnų užkrečiamosios ligos, organizuoja gyvūnų apsaugą nuo užkrečiamųjų ligų ir tokių ligų židinių likvidavimą, skatina Lietuvos ir užsienio vartotojų pasitikėjimą šalyje pagamintu maistu, užtikrina, kad maistas, skirtas tiek vidaus rinkai, tiek eksportui, būtų saugus, tinkamai paženklintas, nepažeistų vartotojų interesų ir atitiktų visus teisės aktų reikalavimus visuose maisto tvarkymo etapuose bei vykdo kitus uždavinius ir funkcijas.

Valstybinei maisto ir veterinarijos tarnybai vadovauja direktorius, kuris kartu yra ir vyriausiasis valstybinis veterinarijos inspektorius. Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka jį į pareigas priima ir iš jų atleidžia Ministras Pirmininkas, kuriam direktorius yra pavaldus ir atskaitingas. Direktorius turi keturis pavaduotojus, kuriuos jis skiria į pareigas, atleidžia iš jų bei nustato jų kompetenciją. Direktorių, laikinai jo nesant, pavaduoja jo įsakymu įgaliotas vienas iš jo pavaduotojų.

Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos administraciją sudaro devyni skyriai: Gyvūnų sveikatingumo, Maisto, Tarptautinių santykių ir teisės, Informacinių sistemų ir informacijos, Finansų ir strategijos planavimo, Rizikos ir kokybės valdymo, Gyvūnų gerovės, Administravimo ir skubios prevencijos ir Vidaus audito bei du poskyriai (Tarptautinių santykių ir teisės skyriaus Europos Sąjungos reikalų koordinavimo poskyris ir Administravimo ir skubios prevencijos skyriaus Bendrųjų reikalų poskyris). Jiems vadovauja skyrių vedėjai, kurie organizuoja Maisto ir veterinarijos tarnybos vidaus reikalų tvarkymą ir yra tiesiogiai pavaldūs direktoriui.

Valstybinėje maisto ir veterinarijos tarnyboje gali būti sudaroma kolegija, kuri yra direktoriaus patariamoji institucija. Ją kaip kolegijos pir-

[417] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gegužės 4 d. nutarimo Nr. 505 „Dėl rinkos priežiūros institucijų reorganizavimo“ 1 punktas // Valstybės žinios. 2000 m. gegužės 10 d. Nr. 38. Publikacijos Nr. 1064.

mininkas sudaro direktorius, direktoriaus pavaduotojai, kiti minėtos institucijos valstybės tarnautojai ir pagal darbo sutartis dirbantys darbuotojai, pavaldžių įstaigų vadovai, taip pat sveikatos apsaugos ministro ir žemės ūkio ministro skirti atstovai. Į kolegijos posėdžius kviečiami kitų ministerijų, valstybinių ir mokslo institucijų atstovai. Tarnybos direktorius nustato kolegijos narių skaičių ir personalinę sudėtį, taip pat tvirtina jos darbo reglamentą. Valstybinei maisto ir veterinarijos tarnybai kartu su pavaldžiomis įstaigomis nustatytas maksimalus 1810 pareigybių skaičius.

11) Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba) yra vykdomosios valdžios institucija, turinti viešojo juridinio asmens statusą, sąskaitą banke, antspaudą su Lietuvos valstybės herbu ir savo pavadinimu bei finansuojama iš valstybės biudžeto. Ji įsteigta 1996 m. birželį[418].

Seimo Biudžeto ir finansų komitetas 2005 m. lapkričio 10 d. pateikė ir Seimo buvo užregistruotas nutarimas „Dėl Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės likvidavimo“, kuriuo siūloma Vyriausybei 2006 m. kovo 1 d. likviduoti Valstybinę tabako ir alkoholio kontrolės tarnybą, o jos funkcijas perduoti kitoms institucijoms. Šio nutarimo iniciatyvos pagrindas – verslininkų skundai ir straipsniai spaudoje, kad Valstybinės tabako ir alkoholio tarnybos taikomos ekonominės sankcijos yra neproporcingai griežtos. Atsakydama į šį pasiūlymą Vyriausybė 2005 m. gruodžio 14 d. nutarime Nr. 1337 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės likvidavimo“ projekto Nr. XP–913“ pažymėjo, jog sprendžiant įstaigų prie Vyriausybės pavaldumo klausimus numatoma svarstyti galimybę perduoti šios institucijos steigėjo funkcijas konkrečiai ministerijai, nes taip būtų užtikrintas operatyvesnis kylančių problemų sprendimas. Šiame nutarime ji taip pat pabrėžė, jog numatytas Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos likvidavimo terminas iki 2006 m. kovo 1 d. yra per trumpas, nes iki nurodytojo laiko neįmanoma parengti ir priimti su alkoholio ir tabako kontrolės reguliavimu susijusių teisės aktų pataisų, taip pat būtina įspėti darbuotojus atitinkamai prieš 4 ar 2 mėnesius ir išmokėti jiems išeitines išmo-

[418] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. birželio 12 d. nutarimas Nr. 683 „Dėl Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo“ // Valstybės žinios. 1996 m. birželio 19 d. Nr. 57. Publikacijos Nr. 1352.

kas. Be to, Lietuvos Respublikos 2006 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte nenumatyta lėšų darbuotojų išeitinėms išmokoms ir lėšų kitoms institucijoms atlikti Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos perduotoms funkcijoms[419]. Taigi Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos steigėjo funkcijų perdavimo konkrečiai ministerijai (Ūkio) geriausiu atveju buvo galima tikėtis tik 2007 m. Deja, 2007 m. pabaiga ir tolesni Vyriausybės veiksmai rodo, kad anksčiau deklaruoti ketinimai artimiausiu metu nebus įgyvendinti, nes Vyriausybė 2007 m. sausio 24 d. nutarimu Nr. 140 „Dėl strateginių veiklos planų“ pritarė Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007–2009 m. sutrumpintam strateginiam veiklos planui[420].

Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba kartu su ministerijomis, kitomis Vyriausybės įstaigomis įgyvendina valstybinę tabako ir alkoholio kontrolės politiką, kartu su kitomis valstybės institucijomis ir asociacijomis siekia, kad Lietuvoje būtų mažiau rūkoma ir vartojama alkoholinių gėrimų, kad tabakas ir alkoholis darytų kuo mažesnę žalą gyventojų sveikatai.

Valstybinei tabako ir alkoholio kontrolės tarnybai vadovauja direktorius, kurį Valstybės tarnybos nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministras Pirmininkas. Jam direktorius yra pavaldus ir atskaitingas, jo skatinamas ir baudžiamas tarnybinėmis nuobaudomis. Direktorius turi pavaduotoją, kurį priima į pareigas ir atleidžia iš jų jis pats. Nesant direktoriaus jį pavaduoja pavaduotojas, o nesant ir pavaduotojo – kitas direktoriaus įgaliotas asmuo.

Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos administraciją sudaro du skyriai (Kontrolės–juridinis skyrius ir Licencijų skyrius) ir darbuotojai, neįeinantys į administracijos padalinių sudėtį (vyriausioji administratorė, vyriausioji finansininkė, vyriausiasis specialistas kompiuterininkas ir kt.). Administracijos struktūrą, pareigybių sąrašą ir aprašymus tvirtina, taip pat teisės aktų nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų valstybės tarnautojus bei darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, juos skatina ir skiria jiems tarnybines ir drausmines nuobaudas direktorius. Valstybinei tabako ir alkoholio kontrolės tarnybai nustatytas didžiausias leistinas 20 pareigybių skaičius.

[419] Valstybės žinios. 2005 m. gruodžio 17 d. Nr. 147. Publikacijos Nr. 5348.

[420] Valstybės žinios. 2007 m. vasario 14 d. Nr. 20. Publikacijos Nr. 755.

12) Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Viešųjų pirkimų tarnyba) yra Vyriausybės įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą ir koordinuojanti viešųjų pirkimų veiklą bei prižiūrinti, kaip ją atliekant laikomasi Viešųjų pirkimų įstatymo ir kitų su jo įgyvendinimu susijusių teisės aktų. Ji įsteigta 1996 m. gruodį[421]. Viešųjų pirkimų tarnyba kartu su Ūkio ministerija ir kitomis valstybės institucijomis įgyvendina valstybės viešųjų pirkimų politiką, t. y. kuria viešiesiems pirkimams palankią teisinę ir ekonominę aplinką, užtikrinančią laisvą prekių, paslaugų, darbo jėgos, kapitalo judėjimą ir racionalų valstybės lėšų naudojimą, koordinuoja viešųjų pirkimų veiklą, skatina konkurenciją bei taupiai ir racionaliai naudoti viešiesiems pirkimams skirtas lėšas, mažinti pirkimų organizavimo išlaidas, didinti viešųjų pirkimų efektyvumą, t. y. sukurti viešųjų pirkimų informacinę sistemą, sudarančią Europos Sąjungos valstybių praktiką atitinkančias galimybes laipsniškai perkelti viešuosius pirkimus į elektroninę terpę.

Viešųjų pirkimų tarnybai vadovauja direktorius, kurį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministras Pirmininkas. Jis pavaldus ir atskaitingas Ministrui Pirmininkui, kuris jį skatina ir skiria jam tarnybines nuobaudas. Direktorius turi pavaduotoją, kurį direktorius pats skiria į pareigas ir atleidžia iš jų bei nustato jo kompetenciją. Direktoriaus pareigas, jo nesant, laikinai eina pavaduotojas.

Viešųjų pirkimų tarnyba turi administraciją, sudarytą iš 5 skyrių (Finansų ir planavimo, Ryšių su visuomene ir aprūpinimo, Informacinių technologijų, Metodologijos ir mokymo, Prevencijos ir kontrolės, Tarptautinių ryšių, skelbimų ir ataskaitų skyriai) ir 2 poskyrių, įeinančių į tam tikrų skyrių sudėtį (Metodologijos ir mokymo skyriaus Mokymo poskyris ir Prevencijos ir kontrolės skyriaus Kontrolės poskyris), bei į skyrių sudėtį neįeinančių valstybės tarnautojų (juriskonsultas, specialistas personalo klausimais ir kt.). Tarnybos struktūrą, struktūrinių padalinių nuostatus, pareigybių sąrašą ir aprašymus tvirtina, taip pat skiria įstatymų nustatyta tvarka į pareigas ir atleidžia iš jų valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, juos skatina ir skiria jiems tarnybines ir drausmines nuobaudas direktorius. Viešųjų pirkimų tarnybai nustatytas maksimalus 42 pareigybių skaičius.

[421] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1473 „Dėl Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo“ // Valstybės žinios. 1996 m. gruodžio 24 d. Nr. 125. Publikacijos Nr. 2918.

13) Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas apibrėžiamas kaip biudžetinė įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą, antspaudą su Lietuvos valstybės herbu ir savo pavadinimu, taip pat sąskaitų bankuose. Jį steigia, jo nuostatus ir valdybą tvirtina Vyriausybė. Fondas savo veiklą pradėjo 1993 m. liepos 21 d.[422].

Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondo steigimo ir veiklos teisinius pagrindus nustatančiuose teisės aktuose nėra tiksliai apibrėžta jo organizacinė teisinė forma, t. y. nenustatyta, jog minėtas fondas yra Vyriausybės įstaiga. Tačiau tam tikrų požymių (steigėjas yra Vyriausybė, Fondo direktorių skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministras Pirmininkas, jo pavaldumo bei atskaitomybės tvarka ir pan.), būdingų Vyriausybės įstaigų grupei, visuma, leidžia daryti išvadą, kad jį vis dėl to tikslinga laikyti Vyriausybės įstaiga.

Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas, vykdydamas specialiąsias programas, Vyriausybės nustatyta tvarka teikia studentams valstybės paskolas, doktorantams bei mokslininkams finansinę paramą ir vykdo konkursus moksliniams tyrimams ir eksperimentinei plėtrai finansuoti tam tikslui skirtomis valstybės biudžeto lėšomis[423].

Lietuvos valstybiniam mokslo ir studijų fondui vadovauja direktorius, kurį valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministras Pirmininkas. Direktorius Ministrui Pirmininkui yra tiesiogiai pavaldus ir atskaitingas. Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondo direktorius turi pavaduotoją, kurį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka jis pats skiria į pareigas ir iš jų atleidžia bei nustato jo kompetenciją. Pavaduotojas pavaldus ir atskaitingas direktoriui. Laikinai nesant direktoriaus, jo funkcijas atlieka direktoriaus pavaduotojas.

Be direktoriaus taip pat sudaroma kolegiali Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondo valdymo struktūra – valdyba[424]. Ją sudaro 11 asmenų: ne

[422] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. liepos 21 d. nutarimas Nr. 540 „Dėl Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondo įsteigimo ir šio fondo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1993 m. liepos 28 d. Nr. 32. Publikacijos Nr. 741; 2005 kovo 15 d. Nr. 34. Publikacijos Nr. 1098.

[423] Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas // Lietuvos Aidas. 1991 m. vasario 19 d. Nr. 35; Valstybės žinios. 1991 kovo 10 d. Nr. 7. Publikacijos Nr. 191; 2002 m. liepos 3 d. Nr. 68. Publikacijos Nr. 2758.

[424] Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondo valdyba: 1) atsižvelgdama į Švietimo ir mokslo ministerijos ir Lietuvos mokslo tarybos siūlymus, kasmet nustato fondui skirtų lėšų paskirstymo prioritetus ir lėšų skyrimo tam tikros veiklos vykdytojams principus; 2) sudaro fondo mokslo sričių ekspertų komitetus, kurių nariais gali būti atitinkamos mokslo srities

mažiau kaip 5 valdybos nariai (bent po vieną mokslininką iš 5 mokslo sričių – humanitarinių, socialinių, fizinių, biomedicinos ir technologijos mokslų) skiriami iš valstybinių mokslo ir studijų institucijų pasiūlytų kandidatų. Kiti nariai skiriami iš ūkio, verslo ir mokslo interesams atstovaujančių organizacijų, valstybės institucijų ir įstaigų atstovų. Fondo valdyboje turi būti bent vienas studentų organizacijų atstovas. Valdybą ir jos pirmininką Švietimo ir mokslo ministerijos teikimu, suderintu su Lietuvos mokslo taryba, ketveriems metams tvirtina Vyriausybė. Fondo valdybos nariai nėra valstybės tarnautojai arba darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Tai reiškia, jog jų darbas Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondo valdyboje traktuotinas kaip darbas visuomeniniais pagrindais.

Valdybos darbą organizuoja pirmininkas. Jis turi pavaduotoją, kurį fondo pirmajame patvirtintos valdybos posėdyje slaptu balsavimu išrenka fondo valdybos nariai. Fondo valdybos pirmininko pareigas, jo nesant, eina pavaduotojas.

Valdybos kompetencijai priskirtais klausimais ji posėdžiuose priima nutarimus. Posėdžiai šaukiami kas ketvirtį. Gali būti sušauktas ir neeilinis fondo valdybos posėdis, jeigu to reikalauja 1/3 narių arba fondo valdybos pirmininkas arba fondo direktorius. Valdybos posėdžiai laikomi teisėtais, kai juose dalyvauja ne mažiau kaip pusė jos narių. Valdybos sprendimai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė posėdyje dalyvaujančių jos narių. Visi posėdžiai protokoluojami, fondo valdybos nutarimus pasirašo pirmininkas ir posėdžio sekretorius. Posėdžio sekretoriumi kiekvieno posėdžio pradžioje paprasta balsų dauguma išrenkamas vienas iš fondo valdybos narių. Už fondo valdybos nutarimų įgyvendinimą atsakingas fondo direktorius.

Taigi Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondą sudaro vadovybė (direktorius ir jo pavaduotojas), kolegiali valdymo struktūra – valdyba ir administracija. Fondo administraciją sudaro du skyriai – Mokslo skyrius ir Paskolų skyrius, kuriuose dirba valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, bei į skyrius neįeinantys specialistai (du teisininkai, vyriausioji finansininkė ir buhalterė). Juos skiria į pareigas ir atleidžia iš jų, suteikia valstybės tarnautojams kvalifikacines kategorijas,

mokslininkai, per pastaruosius 5 metus paskelbę mokslinių darbų Lietuvos ir užsienio recenzuojamuose mokslo leidiniuose arba išleidę mokslinę monografiją, taip pat valstybės valdymo institucijų ir verslo atstovai; 3) atsižvelgdama į mokslo sričių ekspertų komitetų atlikto prašymų skirti fondo lėšų įvertinimo išvadas, priima nutarimus dėl fondo lėšų skyrimo; 4) rengia konkursus tiksliniams tyrimams atlikti iš rėmėjų įnašų.

skatina bei skiria jiems tarnybines ir drausmines nuobaudas, tvirtina Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondo valdymo struktūrą, pareigybių sąrašus ir aprašymus direktorius. Skyriams vadovauja skyrių vedėjai, kuriuos skiria ir atleidžia Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondo direktorius. Vyriausybės 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimu Nr. 1641 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“ nustatytas didžiausias leistinas 25 pareigybių skaičius.

14) Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centras yra biudžetinė įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą, sąskaitą banke ir antspaudą su savo pavadinimu. Seimas 1996 m. spalio 23 d. nutarimu Nr. I–1603 „Dėl Lietuvių grįžimo ir integracijos Tėvynėje“ pasiūlė Vyriausybei iki 1997 m. kovo 4 d. patvirtinti Lietuvių grįžimo ir integracijos Tėvynėje programą ir numatyti lėšų jai vykdyti, iki 1997 m. kovo 4 d. Vilniuje įsteigti Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centrą ir iki 1997 m. sausio 1 d. sudaryti Lietuvių grįžimo ir integracijos Tėvynėje koordinacinę komisiją, į kurią įtraukti ir Amerikos (JAV) lietuvių bendruomenės atstovus. Vykdydama šį Seimo nutarimą Vyriausybė 1998 m. vasario 2 d. įsteigė Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centrą[425]. Taigi minėto centro steigėja yra Vyriausybė.

Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centras įgyvendina Lietuvos išeivijos grįžimo ir integracijos Tėvynėje programą, renka ir teikia informaciją Lietuvos išeivijai apie Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus, renka informaciją apie išeivius, norinčius aplankyti Lietuvą[426].

Minėtam centrui vadovauja direktorius, kurį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministras Pirmininkas koordinacinės komisijos teikimu. Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centro direktorius nėra valstybės tarnautojas, t. y. remiantis Darbo kodekso nuostatomis su juo sudaroma darbo sutartis. Jame puse etato dar dirba du darbuotojai ir vienas darbuotojas, kurie į pareigas priimami ir iš jų atleidžiami taip pat pagal Darbo kodekso normas. Be minėtų darbuotojų, centras daugiau jokių struktūrinių padalinių neturi.

[425] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. vasario 2 d. nutarimas Nr. 134 „Dėl Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centro įsteigimo“ // Valstybės žinios. 1998 m. vasario 6 d. Nr. 13. Publikacijos Nr. 321.

[426] Ten pat.

Kita vertus, Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centrą Vyriausybės įstaigų sistemai galima priskirti tik sąlyginai. Jis nėra tipinė Vyriausybės įstaiga, nes ne visiškai aiški jo organizacinė teisinė forma (apibrėžiamas kaip biudžetinė įstaiga), taip pat pasižymi iš dalies skirtinga nei Vyriausybės įstaigų vadovams būdinga skyrimo į pareigas ir atleidimo iš jų tvarka bei teisiniais pagrindais, t. y. Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centro direktorius nėra valstybės tarnautojas (skiriamas ne Valstybės tarnybos įstatymo, o Darbo kodekso nustatyta tvarka).

Taigi Vyriausybės įstaigų tipinei sistemai is esmės būtų galima priskirti 12 Vyriausybės įstaigų, kurios formalia prasme visiškai atitinka sąvoką *Vyriausybės įstaiga*, o Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas bei Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centras šiai sistemai priskirtini tik sąlyginai. Tarp jų daugiausia įsteigta departamentų (5), tarnybų (3), inspekcijų (2), fondų (2), po vieną komitetą ir vieną centrą.

3.2.2. Kitos Vyriausybės reguliavimo sistemoje funkcionuojančios institucijos

Vyriausybės reguliavimo sistemoje funkcionuoja daugiau jos formuojamų ir Vyriausybei atskaitingų institucijų: Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Vyriausioji administracinių ginčų komisija, Draudimo priežiūros komisija ir Valstybinė lošimų priežiūros komisija. Šios institucijos priskiriamos kvazivykdomosios valdžios institucijų grupei ir jų ypatumai aptariami monografijos skyriuje „Kvazivykdomosios valdžios institucijos“.

Atskirai reikėtų paminėti Ryšių reguliavimo tarnybą ir valstybės įmonę „Valstybės turto fondas“. Pagal Elektroninių ryšių įstatymo 6 straipsnio 1 dalį Ryšių reguliavimo tarnyba apibrėžiama kaip savarankiška valstybės įstaiga[427]. Be to, šios tarnybos statuso aspektu aktuali vadovo skyrimo tvarka (skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministro Pirmininko teikimu Respublikos Prezidentas) ir atskaitomybės tvarka (kartą per metus iki gegužės 1 d. pateikia Seimui ir Vyriausybei rašytinę Ryšių reguliavimo tarnybos veiklos ataskaitą, t. y. atskaitinga ir Seimui, ir Vyriausybei). Taigi šių požymių visuma Ryšių reguliavimo tarnybą išeliminuoja ne tik iš Vyriausybės įstaigų tarpo, bet ir iš vykdomosios valdžios institucijų sistemos. Tai valstybinio valdymo (administravimo) subjektas, įgyvendinan-

[427] Valstybės žinios. 2004 m. balandžio 30 d. Nr. 69. Publikacijos Nr. 2382.

tis vykdomojo pobūdžio funkcijas (kaip jau minėta anksčiau remiantis tam tikrais požymiais ne visos valstybinio valdymo (administravimo) institucijos laikytinos vykdomosios valdžios institucijomis).

Vyriausybės reguliavimo sistemoje taip pat funkcionuoja jos įsteigta valstybės įmonė „Valstybės turto fondas“, kurio savininko teises ir pareigas įgyvendina Vyriausybė. Ši įmonė teisės aktų nustatyta tvarka valdo ir naudoja jai patikėjimo teise perduotas valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas ir kitą valstybei nuosavybės teise priklausantį turtą bei juo disponuoja[428], t. y. atlieka valdymo funkcijas – tai nebūdinga įmonėms (paprastai užsiima ūkine-komercine veikla). Būtent organizacinė teisinė forma ir yra ta pagrindinė kliūtis, kodėl negalima jos priskirti tiek Vyriausybės įstaigų grupei, tiek ir vykdomosios valdžios institucijų sistemai.

Pabrėžtina, jog per pastaruosius dvejus metus tiesiogiai Vyriausybei pavaldžių ir atskaitingų institucijų šiek tiek sumažėjo: prie Vyriausybės funkcionavusios Lietuvos invalidų reikalų tarybos pavadinimas 2005 m. gruodžio 23 d. buvo pakeistas į pavadinimą „Neįgaliųjų reikalų departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos[429], o Valstybinės jaunimo reikalų tarybos pavadinimas 2006 m. balandžio 5 d. pakeistas į pavadinimą „Jaunimo reikalų departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos“[430]. Kartu Vyriausybė pavedė Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai atlikti visas šių institucijų steigėjo funkcijas. Taigi dėl pavadinimų pakeitimo ir steigėjo funkcijų perdavimo pasikeitė ir anksčiau minėtų institucijų organizacinė teisinė forma, t. y. jos tapo įstaigomis prie ministerijos.

3.2.3. Vyriausybės įstaigos sąvoka, požymiai, steigimas, vidinė organizacinė struktūra ir funkcijos

Vyriausybės įstaigai vadovauja vadovas: departamentui, išskyrus Narkotikų kontrolės departamentą – generalinis direktorius; tarnybai, komi-

[428] Lietuvos Respublikos valstybės turto fondo įstatymas // Valstybės žinios. 1997 m. lapkričio 19 d. Nr. 104. Publikacijos Nr. 2616.

[429] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gruodžio 23 d. nutarimas Nr. 1423 „Dėl Lietuvos invalidų reikalų tarybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavadinimo pakeitimo bei pavedimo Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai vykdyti steigėjo funkcijas“ // Valstybės žinios. 2005 m. gruodžio 30 d. Nr. 152. Publikacijos Nr. 5600.

[430] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. balandžio 5 d. nutarimas Nr. 329 „Dėl Valstybinės jaunimo reikalų tarybos pavadinimo pakeitimo ir steigėjo funkcijų perdavimo“ // Valstybės žinios. 2006 m. balandžio 8 d. Nr. 30. Publikacijos Nr. 1388.

tetui, fondui, centrui – direktorius; inspekcijai – viršininkas arba direktorius. Departamentų, komitetų, tarnybų ir inspekcijų vadovus paprastai skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministras Pirmininkas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka, išskyrus Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centro direktorių, kurį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministras Pirmininkas, tačiau vadovaudamasis Darbo kodekso nuostatomis, t. y. su juo sudaroma darbo sutartis. Nors Vyriausybės įstatymo 24 straipsnio 2 dalies 3 punkte įtvirtinta bendra Vyriausybės įstaigų vadovų skyrimo ir atleidimo tvarka (Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria ir atleidžia Ministras Pirmininkas), tačiau visiškai neaišku, kodėl Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centro direktoriaus skyrimo tvarka yra iš dalies skirtinga. Kita vertus, tam tikrų abejonių kelia ir šio centro organizacinė teisinė forma, t. y. nurodoma kaip biudžetinė įstaiga, nes Vyriausybės įstatymas aiškiai nustato, kokios organizacinės teisinės formos institucijas gali steigti Vyriausybė. Praktikoje taip pat pasitaiko atvejų, kai vienam departamentui vadovauja generalinis direktorius (pvz., Lietuvos archyvų departamentas, Statistikos departamentas ir kt.), o kitam – direktorius (pvz., Narkotikų kontrolės departamentas) arba vienai inspekcijai vadovauja viršininkas (pvz., Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija), o kitai – direktorius (pvz., Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija). Vyriausybės įstaigų vadovai nėra Vyriausybės nariai.

Vyriausybės įstaigų vadovai yra valstybės tarnautojai, išskyrus Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centro direktorių, kurie pagal Valstybės tarnybos įstatymą priskiriami įstaigų vadovų kategorijai. Jie skiriami 4 metams konkurso būdu. Kadencijų skaičius neribojamas ir jos trukmei įtakos taip pat neturi Vyriausybės ar Ministro Pirmininko pasikeitimas. Vyriausybės įstaigos vadovo pareigybei užimti, be Valstybės tarnybos įstatyme numatytų bendrųjų reikalavimų, teisės aktai nenustato jokių konkrečių specialių reikalavimų, išskyrus vienintelę Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos direktoriaus pareigybę. Remiantis Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos nuostatų 13 punktu, jos direktoriumi gali būti Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį universitetinį arba jam prilygintą išsilavinimą, duomenų apsaugos veiklos arba teisinio darbo stažą ir atitinkantis kitus Valstybės tarnybos įstatymo nustatytus reikalavimus[431].

[431] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1156 „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos struktūrinės reformos, įgaliojimų suteikimo, Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos nuostatų patvirtinimo ir su tuo susijusių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų dalinio pakeitimo“ // Valstybės žinios. 2001 m. rugsėjo 28 d. Nr. 83. Publikacijos Nr. 2890.

Vyriausybės įstaigų vadovai yra pavaldūs ir atskaitingi Ministrui Pirmininkui. Jie sprendžia įstaigos kompetencijai priskirtus klausimus, taip pat vykdo kitas įstatymų ir Vyriausybės nutarimų nustatytas funkcijas, asmeniškai atsako už tai, kad būtų vykdomi tarnybai pavesti uždaviniai, užtikrina tarptautinių sutarčių, įstatymų, Respublikos Prezidento dekretų, Vyriausybės nutarimų, Ministro Pirmininko potvarkių ir kitų teisės aktų vykdymą, teikia Vyriausybei įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, užtikrina Vyriausybės, Ministro Pirmininko pavedimų vykdymą, tvirtina Vyriausybės įstaigos struktūrą, pareigybių sąrašą ir aprašymus, neviršydami darbo užmokesčiui nustatytų lėšų ir patvirtinto didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus, taip pat tvirtina struktūrinių padalinių nuostatus, įstatymų nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų įstaigos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, juos skatina ir skiria jiems nuobaudas, pašalpas, teikia Vyriausybei Vyriausybės programos ir jos įgyvendinimo priemonių vykdymo ataskaitas, Ministro Pirmininko reikalavimu atsiskaito už savo veiklą bei vykdo kitas įstatymų ir Vyriausybės nutarimų jiems priskirtas funkcijas.

Vyriausybės įstaigų vadovai jų kompetencijai priskirtais klausimais leidžia įsakymus (individualius ir norminius) ir kitus įsakymais tvirtinamus teisės aktus (nuostatus, taisykles, instrukcijas, tvarkas, reglamentus, higienos normas ir kt.) bei tikrina, kaip jie vykdomi. Tokie įsakymai ir kiti įsakymais patvirtinti teisės aktai yra privalomi vykdyti valstybinio valdymo (administravimo) subjektams, savivaldybėms, pareigūnams, juridiniams ir kitiems asmenims.

„Valstybės žiniose“ turi būti skelbiami Vyriausybės įstaigų vadovų norminiai teisės aktai, kurių skelbimą „Valstybės žiniose“ nustato įstatymai ir Vyriausybės nutarimai. Jų individualūs teisės aktai šiuos aktus pasirašiusių asmenų nuožiūra gali būti skelbiami „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“. Nurodytus teisės aktus „Valstybės žiniose“ oficialiai skelbia juos pasirašę pareigūnai, t. y. šiuo atveju Vyriausybės įstaigų vadovai.

Pagal Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo 11 straipsnio 1 dalį Vyriausybės įstaigų vadovų norminiai aktai įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo „Valstybės žiniose“, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Jie negalioja tol, kol nėra paskelbti minėtame oficialiame leidinyje. Vyriausybės įstaigų vadovų individualūs teisės aktai įsigalioja jų pasirašymo dieną, jeigu pačiuo-

se teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Jeigu individualaus pobūdžio teisės aktai skelbiami „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“, jie įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo, jei pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data.

Pagal Vyriausybės įstatymo 33 straipsnio 5 dalį Vyriausybės įstaigos vadovas gali turėti pavaduotoją (pavaduotojų), kurį (kuriuos) jis priima į pareigas ir atleidžia iš jų Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Šiame ir kituose įstatymuose nėra nustatytas Vyriausybės įstaigų vadovų pavaduotojų skaičius. Jis reglamentuotas kai kurių Vyriausybės įstaigų nuostatuose. Daugiausia pavaduotojų, t. y. po keturis, turi Statistikos departamento generalinis direktorius ir Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktorius. Kitų anksčiau minėtų įstaigų vadovai turi po 1 ar 2 pavaduotojus, išskyrus Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centro direktorių, kuris pavaduotojų neturi. Taigi galima teigti, kad tose institucijose, kuriose pavaduotojų skaičius yra apibrėžtas jų nuostatuose, jų skaičių nustato Vyriausybė tvirtindama nuostatus (pvz., Informacinės visuomenės plėtros komitetas, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba, Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas, Viešųjų pirkimų tarnyba), o kurių skaičius nuostatuose nenurodytas – nustato pats Vyriausybės įstaigos vadovas savo nuožiūra, t. y. vadovaudamasis diskrecija. Tiesa, čia reikia paminėti vienintelį Ginklų fondo įstatymą, kurio 6 straipsnio 2 dalyje reglamentuota, kad direktorius gali turėti pavaduotoją[432], t. y. iš dalies netiesiogiai apibrėžtas pavaduotojų skaičius. Vyriausybės įstaigos vadovo funkcijas, jo nesant, atlieka pavaduotojai.

Tačiau sunku paaiškinti, kokie kriterijai lemia pavaduotojų pareigybių skaičių Vyriausybės įstaigose. Palyginus jas juose dirbančių valstybės tarnautojų pareigybių ir vykdomų funkcijų kontekste matyti paradoksali situacija. Pavyzdžiui, Valstybinei atominės energetikos saugos inspekcijai nustatytos 59 pareigybės ir ji įgyvendina 25 funkcijas viršininkui turint vieną pavaduotoją. O Kūno kultūros ir sporto departamentui Vyriausybės nutarimu nustatytos 36 pareigybės ir jis atlieka 26 funkcijas, tačiau jo generalinis direktorius turi tris pavaduotojus. Tokia pati kaip Kūno kultūros ir sporto departamente padėtis yra ir kitose Vyriausybės įstaigose, kurių vadovai turi po du pavaduotojus (pvz., Valstybinėje asmens duomenų apsaugos inspekcijoje, Tautinių mažumų ir išeivijos departamente).

[432] Lietuvos Respublikos ginklų fondo prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1996 m. liepos 26 d. Nr. 71. Publikacijos Nr. 1717; 2004 birželio 19 d. Nr. 96. Publlikacijos Nr. 3525.

Vyriausybės įstaigos savo veikloje vadovaujasi Konstitucija, tarptautinėmis sutartimis, įstatymais, Respublikos Prezidento dekretais, Vyriausybės nutarimais, Ministro Pirmininko potvarkiais ir kitais teisės aktais. Pastaraisiais metais Vyriausybės įstaigų, kaip ir ministerijų, veikla taip pat pradėta organizuoti remiantis Vyriausybės įstaigos vadovo patvirtintais ir viešai paskelbtais strateginiais veiklos planais (pagal Vyriausybės įstatymo 33 straipsnio 7 dalies redakciją, galiojusią iki 2007 m. spalio 1 d., Vyriausybės įstaigų strateginius veiklos planus aprobuodavo Vyriausybė), derinamais su Vyriausybės programa ir Valstybės ilgalaikės raidos strategija.

Gana skirtinga Vyriausybės įstaigų patariamųjų institucijų kūrimo tvarka. Vienose Vyriausybės įstaigose jos įvardijamos kaip įstaigos vadovo patariamosios institucijos (pvz., Statistikos departamentas, Narkotikų kontrolės departamentas ir kt.), o kitose – kaip Vyriausybės ir atitinkamos Vyriausybės įstaigos patariamosios institucijos (pvz., Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija). Skirtingos jos ir savo pavadinimais. Daugumoje jų, kaip ir ministerijose, sudaromos vadovų patariamosios institucijos – kolegijos (pvz., Informacinės visuomenės plėtros komitetas, Lietuvos archyvų departamentas, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas). Taip pat yra Vyriausybės įstaigų, kuriose vadovų patariamosios institucijos įvardijamos kaip tarybos (pvz., Statistikos departamentas ir Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija). Jas sudaro Vyriausybės įstaigos vadovas (kolegijos pirmininkas), jo pavaduotojas (pavaduotojai) ir kiti jai pavaldžių ir nepavaldžių institucijų valstybės tarnautojai. Į kolegijos posėdžius gali būti kviečiami ministerijų ir kitų institucijų bei organizacijų atstovai ir mokslininkai jų sutikimu. Svarstyti klausimus kolegijai teikia Vyriausybės įstaigos vadovas, kuris taip pat nustato jos narių skaičių ir personalinę sudėtį bei tvirtina patariamosios institucijos (kolegijos, tarybos) darbo reglamentą.

Reikia pasakyti, jog taip pat yra Vyriausybės įstaigų, kuriose patariamosios institucijos nesudaromos (pvz., Ginklų fondas, Valstybinė asmens duomenų apsaugos inspekcija, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba).

Kaip matyti, Vyriausybės įstaigų sistemą sudaro įvairių rūšių įstaigos (departamentai, tarnybos, inspekcijos, fondai, komitetai, centrai), kurios skiriasi vidine organizacine struktūra, jose dirbančių valstybės tarnautojų ir darbuotojų bei vykdomų funkcijų skaičiumi. Dauguma iš jų įgyvendina valstybinio reguliavimo ir tarpšakinio koordinavimo, kontrolės, priežiūros, kitos – ūkines komercines, informacinio analitinio pobūdžio, lėšų paskirstymo (rėmimo) bei ekspertines konsultacines funkcijas, todėl

kyla abejonių, ar tas institucijas, kurios vykdo ūkines komercines arba informacines analitines, lėšų paskirstymo (rėmimo) ir ekspertines konsultacines funkcijas, galima traktuoti kaip Vyriausybės įstaigas, nes jos jokių vykdomosios valdžios, įskaitant ir valdymo, funkcijų nevykdo. Pavyzdžiui, Ginklų fondo nuostatų 1 punkte įtvirtinta, kad „Ginklų fondas yra Vyriausybės įsteigta Vyriausybės įstaiga, aprūpinanti valstybės institucijas, juridinius ir fizinius asmenis ginklais, šaudmenimis, sprogmenimis ir specialiosiomis priemonėmis“[433]. Pavyzdžiui, Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centro nuostatų 6.1 punkte nustatyta, kad minėtas centras renka, kaupia, apibendrina ir teikia norintiems grįžti į Lietuvą išeiviams informaciją apie Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus, itin svarbius jiems integruojantis į Lietuvos gyvenimą (pilietybės ir visais susijusiais su pilietybe klausimais; persikėlimo klausimais; sveikatos draudimo, grįžusių asmenų sveikatos priežiūros klausimais; pensijų klausimais; apsirūpinimo būstu ir kitais klausimais)[434].

Įdomi ir Vyriausybės įstaigų organizacinė valdymo struktūra. Vyriausybės įstaigose egzistuoja didelė organizacinių struktūrų įvairovė. Jokio teisės akto, kuris nustatytų jų organizacinių struktūrų skirstymą į padalinius, nėra, išskyrus Ginklų fondo įstatymą. Jo 6 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad Ginklų fondą sudaro struktūriniai padaliniai, būtini Ginklų fondo funkcijoms atlikti, o pagal to paties įstatymo 3 dalį – Ginklų fondo struktūrą ir pareigybių sąrašą nustato ir tvirtina direktorius[435]. Vadovaujantis Vyriausybės įstaigų veiklą reglamentuojančiais nuostatais jų organizacines struktūras ir pareigybių sąrašus tvirtina Vyriausybės įstaigų vadovai. Vadinasi, Vyriausybės įstaigų organizacinių struktūrų projektavimo teisė suteikiama įstaigos vadovui. Taigi esant tokiai neapibrėžtai padėčiai jose yra daug struktūrinių padalinių, kurie vienoje Vyriausybės įstaigoje skiriasi nuo struktūrinių padalinių kitoje.

Vyriausybės įstaigų organizacinė struktūra paprastai susideda iš vadovybės ir administracijos, išskyrus Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondą, kurio struktūroje, be minėtų organizacinių vienetų, yra numatyta kolegiali struktūra – valdyba. Vadovybę sudaro įstaigos vadovas ir pavaduotojas (pavaduotojai), o administraciją – skyriai, tarnybos, valdy-

[433] Valstybės žinios. 1996 m. spalio 23 d. Nr. 102. Publikacijos Nr. 2332.

[434] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. vasario 2 d. nutarimas Nr.134 „Dėl Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centro įsteigimo“ // Valstybės žinios. 1998 m. vasario 6 d. Nr. 13. Publikacijos Nr. 321.

[435] Valstybės žinios. 1996 m. liepos 26 d. Nr. 71. Publikacijos Nr. 1717.

bos, poskyriai ir į struktūrinius padalinius neįeinantys valstybės tarnautojai. Organizacinės struktūros įvairove labiausiai pasižymi Statistikos departamentas, kurį sudaro skyriai ir tarnybos, taip pat Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas – skyriai, poskyriai ir tarnybos. Pagrindinis Vyriausybės įstaigų vidinės struktūros organizacinis vienetas yra skyrius. Kad ir kaip keista būtų, nė vienos iš anksčiau minėtų Vyriausybės įstaigų organizacinėse struktūrose nėra departamentų.

Nuo pat valstybės susikūrimo pradžios vadovams rūpėjo, kiek žmonių ir struktūrinių padalinių galima efektyviai valdyti. Deja, ir šiandien šiam klausimui Lietuvoje skiriama per mažai dėmesio. Steigiamos Vyriausybės įstaigos, kurių administraciją sudaro keliolika valstybės tarnautojų, jiems taip pat vadovauja keliolika vadovų. Pavyzdžiui, Tautinių mažumų ir išeivijos departamentui yra nustatytas didžiausias leistinas 35 pareigybių skaičius. Šiuo metu minėto departamento vadovaujantį personalą sudaro 16 valstybės tarnautojų (generalinis direktorius, du jo pavaduotojai, 6 skyrių-tarnybų vedėjai ir 1 tarnybos vedėjo pavaduotojas bei 6 poskyrių vedėjai), kurie vadovauja 16 valstybės tarnautojų. Įdomiausia, kad vienam vadovui tenka vienas vykdytojas (pavaldinys). Tai ypač siauras valdomumo mastas ir tai prieštarauja visiems vadybos teorijos dėsniams.

Specifinė ir Vyriausybės įstaigų steigimo tvarka. Vienodų jų steigimo teisinių kriterijų nėra. Vienas Vyriausybės įstaigas steigia Vyriausybė vadovaudamasi įstatymu (pvz., Statistikos departamentas, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba, Ginklų fondas ir kt.), kitos steigiamos panaikinus ministerijas (pvz., 1998 m. balandžio 28 d. panaikinus Europos reikalų ministeriją buvo įsteigtas Europos komitetas bei Teisės biuras prie Europos reikalų ministerijos, 1998 m. birželio 5 d. reorganizuotas į Europos teisės departamentą[436], o nuo 2004 m. sausio 1 d., atsižvelgdama į tai, kad Lietuva baigė derybas dėl narystės Europos Sąjungoje ir 2004 m. gegužės 1 d. taps Europos Sąjungos nare, Vyriausybė nutarė reorganizuoti Europos komitetą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės išdalijant jo teises ir pareigas Vyriausybės kanceliarijai ir Ūkio ministerijai[437] bei nuo 2004 m. liepos 1 d. pavedė Teisingumo ministerijai vykdyti Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės steigėjo funkcijas, išskyrus jos reorganizavimą, likvidavimą ir nuostatų pa-

[436] Valstybės žinios. 1998 m. birželio 10 d. Nr. 53. Publikacijos Nr. 1476.

[437] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugpjūčio 12 d. nutarimas Nr. 1001 „Dėl Europos komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės reorganizavimo“ // Valstybės žinios. 2003 m. rugpjūčio 16 d. Nr. 80. Publikacijos Nr. 3638.

tvirtinimą ir pakeitė nurodytos institucijos pavadinimą iš „Europos teisės departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės į Europos teisės departamentą prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos“[438]), trečios steigiamos remiantis Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonėmis (pvz., įgyvendindama Vyriausybės 2000–2004 m. programos įgyvendinimo priemonių, patvirtintų Vyriausybės 2001 m. vasario 9 d. nutarimu Nr. 149 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ IV skyriaus „Informacinės visuomenės plėtra“ 2 punktą, Vyriausybė 2001 m. liepos 1 d. įsteigė Informacinės visuomenės plėtros komitetą[439]), ketvirtos – vadovaujantis Seimo nutarimais – 1996 m. spalio 23 d. nutarimu Nr. I–1603 „Dėl Lietuvių grįžimo ir integracijos Tėvynėje“ Seimas pasiūlė Vyriausybei iki 1997 m. kovo 4 d. Vilniuje įsteigti Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centrą bei kitais pagrindais.

Iš tikrųjų kai kurios Vyriausybės įstaigos, kaip ir ministerijos, steigia įvairias joms pavaldžias įstaigas, nors Vyriausybės įstatymas joms nesuteikia tokios teisės. Pavaldžios įstaigos paprastai steigiamos remiantis Biudžetinių įstaigų įstatymu. Pavyzdžiui, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus įsakymais buvo įsteigtos 54 pavaldžios įstaigos, vykdančios jai priskirtas funkcijas: 10 apskričių valstybinių maisto ir veterinarijos tarnybų, 4 miestų valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos, 34 rajonų valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos, Nacionalinė veterinarijos laboratorija, Valstybinė maisto produktų inspekcija, Pasienio ir transporto valstybinė veterinarijos tarnyba, Lietuvos valstybinė veterinarijos preparatų inspekcija, Maisto ir veterinarijos audito tarnyba bei Kauno maisto ir veterinarijos tęstinio mokymo centras. Trys Vyriausybės įstaigos – Lietuvos archyvų departamentas, Statistikos departamentas bei Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba – turi savo teritorinius padalinius apskrityse arba apskrityse ir savivaldybėse.

Pagal valdymo paskirtį ir administracinį teisinį statusą Vyriausybės įstaigos mažai kuo skiriasi nuo ministerijų. Kai kurios iš jų funkcionuoja atitinkamose valdymo srityse, o tai prieštarauja jų organizacinei paskirčiai, nes tam tikrose valdymo srityse valdymo politiką įgyvendina ministerijos, o Vyriausybės įstaigos steigiamos funkciniu pagrindu. Pavyzdžiui,

[438] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 14 d. nutarimas Nr. 739 „Dėl Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės steigėjo funkcijų perdavimo“ // Valstybės žinios. 2004 birželio 17 d. Nr. 95. Publikacijos Nr. 3503.

[439] Valstybės žinios. 2001 m. gegužės 25 d. Nr. 44. Publikacijos Nr. 1550.

Lietuvos archyvų departamentas formuoja ir įgyvendina valstybės politiką ir strategiją dokumentų valdymo ir naudojimo srityje[440]. Be to, Vyriausybės įstaigų vykdomų funkcijų apimtis nėra siauresnė už ministerijų. Pavyzdžiui, daugiausia funkcijų vykdo Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (67 funkcijas), Statistikos departamentas (30 funkcijų), Kūno kultūros ir sporto departamentas (25 funkcijas) ir pan.

Kai kurios Vyriausybės įstaigos lenkia ministerijas ir nustatytu didžiausiu leistinu valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto, skaičiumi. Pavyzdžiui, Statistikos departamentas šiuo požiūriu gali konkuruoti su Finansų ministerija: centriniam jo aparatui nustatytas didžiausias anksčiau minėtų pareigybių skaičius yra 368, o kartu su pavaldžiomis įstaigomis – 642; Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos administracijai nustatyta 110 leistina steigti pareigybė (daugiau nei Kultūros ministerijai), o kartu su pavaldžiomis įstaigomis jai nustatytas didžiausias iš visų Vyriausybės įstaigų ir ministerijų leistinas pareigybių skaičius – 1810. Su kai kuriomis ministerijomis (Kultūros ir Sveikatos apsaugos) gali konkuruoti ir tokios Vyriausybės įstaigos (kartu su teritoriniais padaliniais) kaip Lietuvos archyvų departamentas ir kt.

Kita vertus, ministerijos taip pat vykdo koordinuojančią veiklą, kuri būdinga ir Vyriausybės įstaigoms. Visa tai Vyriausybės įstaigas priartina prie ministerijų. Iš dalies tai patvirtina ir paplitusi praktika pertvarkyti ministerijas į Vyriausybės įstaigas ir atvirkščiai. Vadinasi, darytina išvada, jog Vyriausybės įstaigos sudaromos pagal ministerijų modelį. Taip mažinamas ministerijų vaidmuo vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūroje, nes Vyriausybės įstaigos nepriskiriamos jų reguliavimo sričiai ir joms nepavaldžios.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, galima skirti šiuos Vyriausybės įstaigas apibūdinančius požymius:

1) Vyriausybės įstaigas steigia ir steigėjo funkcijas vykdo Vyriausybė;
2) Vyriausybės įstaigos steigiamos ministerijų funkcijoms nepriskirtiems klausimams spręsti;
3) Vyriausybės įstaigų vadovus skiria į pareigas ir atleidžia iš jų, juos skatina ir skiria jiems tarnybines nuobaudas, pašalpas Ministras Pirmininkas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka;

[440] Lietuvos Respubikos Vyriausybės 2002 m. vasario 8 d. nutarimas Nr. 197 „Dėl Lietuvos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 m. vasario 13 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 590; 2005 m. sausio 28 d. Nr. 12. Publikacijos Nr. 368.

4) Vyriausybės įstaigų vadovai tiesiogiai pavaldūs ir atskaitingi Ministrui Pirmininkui;
5) Vyriausybės įstaigų veikla organizuojama vadovaujantis Vyriausybės įstaigos vadovo patvirtintais ir viešai paskelbtais strateginais veiklos planais;
6) funkcionuoja Vyriausybės reguliavimo sistemoje, t. y. dažniausiai vartojamas žodžių junginys „ ... prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės“.

Vyriausybės įstaiga – tai centrinė vykdomosios valdžios institucija, kuri Vyriausybės sudaroma ministerijų funkcijoms nepriskirtiems klausimams spręsti ir įgyvendinti valstybinio reguliavimo, tarpšakinio koordinavimo, kontrolės, priežiūros funkcijas atitinkamose viešojo valdymo (administravimo) šakose.

3.3. KVAZIVYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJOS

„Tarptautinių žodžių žodyne“ žodis *kvazi* … (lot. *quasi* – beveik, tartum) apibrėžiamas kaip pirmoji sudurtinio žodžio dalis, reiškianti: „tariamas“, „netikras“, „beveik“[441]. Panašiai, t. y. kaip tariamas, bet netikras (1), dalinis arba beveik (2), minėtas žodis apibūdinamas ir angliškuose žodynuose (angl. *quasi*)[442]. Kaip pažymėjo B. Pranevičienė, „teisinėje kalboje šis terminas vartojamas siekiant parodyti, kad vienas dalykas ar reiškinys tam tikromis savybėmis yra panašus į kitą dalyką ar reiškinį, su kuriuo lyginamas, tačiau tarp tų dalykų ar reiškinių taip pat yra esminis ir svarbus skirtumas (-ai)“[443].

Savarankišką centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandį sudaro Vyriausybės formuojami komitetai, komisijos ir tarybos, kurie įgyvendina koordinavimo, prevencines, priežiūros ar jurisdikcines funkcijas. Kaip jau minėta anksčiau, Vyriausybė kuria kolegialias institucijas, kurių sąlyginį priskyrimą vykdomosios valdžios institucijoms ir kartu jų sistemai lemia tas faktas, kad jas sudaro Vyriausybė, todėl logiš-

[441] Tarptautinių žodžių žodynas. Trečiasis leidimas. – Vilnius: Alma littera, 2004. P. 422.

[442] Oxford English Reference Dictionary. Second Edition, Revised. Edited by Pearrall J. and Trumble B. – Oxford University Press. P. 1180.

[443] Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 72.

kai suvokiama apie jų priklausomybę šios valdžios institucijoms bei tai, jog dauguma jų paprastai vykdo valdymo funkcijas (koordinuoja, kontroliuoja, prižiūri). Todėl jos vadinamos kvazivykdomosios valdžios institucijomis, kurių administracinio teisinio statuso klausimai reglamentuoti gana siaurai. Taigi formuluotė „kvazivykdomosios valdžios institucijos“ reiškia netikras, netipines vykdomosios valdžios institucijas, turinčias keletą požymių ar savybių, būdingų vykdomosios valdžios institucijoms. Pavyzdžiui, jas, kaip ir kitas vykdomosios valdžios institucijas, išskyrus ministerijas, sudaro Vyriausybė, jos vykdo valdymo funkcijas ir pan. Kita vertus, nuo vykdomosios valdžios institucijų jos skiriasi tuo, jog yra kolegialios institucijos (1), gana glaustai apibrėžtas jų administracinis teisinis statusas (2), joms techniškai aptarnauti nėra sudaromos administracijos, išskyrus tam tikras išimtis (3), paprastai veikia visuomeniniais pagrindais (4), nenuolat veikiančios institucijos, nes posėdžiai vyksta kartą per 2 mėnesius, kartą per ketvirtį, 2 kartus per metus ir pan. (5), jos įgyvendina siauresnį funkcijų ratą nei vykdomosios valdžios institucijos (6) ir kt.

Kvazivykdomosios valdžios institucijas galima apibrėžti kaip Vyriausybės sudaromus kolegialius darinius, įgyvendinančius koordinavimo, prevencines, priežiūros ar jurisdikcines funkcijas, kurių nariais yra viešojo valdymo (administravimo), taip pat ir vykdomosios valdžios, valstybinio valdymo (administravimo), savivaldybių institucijų, nevyriausybinių organizacijų ir privačių struktūrų atstovai, savo funkcijas paprastai atliekantys visuomeniniais pagrindais.

3.3.1. Vyriausybės komitetai

Vadovaujantis Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 15 punktu Vyriausybės kompetencijai priskiriama sudaryti Vyriausybės komitetus bei Vyriausybės komisijas. Nors pagal komitetų vykdomas funkcijas ir formavimo tvarką galima skirti keletą jų rūšių, tačiau Vyriausybės įstatymo ir Vyriausybės darbo reglamento nuostatos šiek tiek plačiau apibrėžia tik Vyriausybės komitetus, kurie sudaromi iš ministrų, Vyriausybės kanclerio ir Ministro Pirmininko vyriausiojo patarėjo. Tai kolegialios patariamosios institucijos[444], kurios svarsto aktualius, prioritetinius, ginčytinus

[444] Komitetas savo veikloje vadovaujasi Konstitucija, Vyriausybės įstatymu, kitais Seimo ir Vyriausybės priimtais teisės aktais. Komiteto priimti sprendimai Vyriausybei yra rekomenduojamieji. Vyriausybės posėdyje svarstant teisės akto projektą, aptartą komitete, šio komi-

(nesuderintus) ar kitus probleminius atitinkamus valdymo srities klausimus ir teikia išvadas bei siūlymus Vyriausybei dėl jos veiklos prioritetų, politikos ir strategijos tam tikroje srityje pasirinkimo ir jų atitikties Valstybės ilgalaikės raidos strategijai, o prireikus taip pat derina ministrų pozicijas sprendžiant valstybės valdymo reikalus bei svarsto teisės aktų projektų, apimančių kelių ministerijų valdymo sritis, derinimo metu iškilusius nesutarimus.

Vyriausybės 2001 m. spalio 1 d. nutarimu Nr. 1187 „Dėl Nuolatinių Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų sudarymo ir kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios“[445] buvo sudaryti 4 nuolatiniai Vyriausybės komitetai: Strateginio planavimo (teikia siūlymus dėl Vyriausybės vykdomos politikos strategijos, svarbiausių Vyriausybės politinių, finansinių, socialinių ir ekonominių sprendimų,

teto pirmininkas trumpai informuoja apie svarstymo rezultatus. Komitetą aptarnauja Vyriausybės kanceliarija.

Ministro Pirmininko pavedimu komitete svarstomi svarbiausi įstatymų ir Vyriausybės nutarimų, kuriais nustatomos, keičiamos ar pripažįstamos netekusiomis galios teisės normos, projektai, įtraukti į Vyriausybės posėdžio darbotvarkę, taip pat teisės aktų projektų, apimančių kelių ministrų valdymo sritis, derinimo metu iškilę nesutarimai. Ministrai gali siūlyti svarstyti komitete ir rengiamų naujų teisės aktų koncepcijas, kitus probleminius klausimus, pateikdami nustatytąja tvarka parengtą medžiagą Vyriausybės kanceliarijai. Teikiant Vyriausybės posėdžiui sprendimų projektus, gali būti nurodoma, ar juos derėtų aptarti atitinkamame komitete.

Vyriausybės kanceliarijos valstybės tarnautojai ir Ministro Pirmininko paskirti politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka nagrinėjantys Vyriausybės posėdžiui teikiamus projektus, prireikus taip pat gali siūlyti Vyriausybės kancleriui aptarti atitinkamą klausimą komitete.

Jeigu komiteto pirmininkas pritaria tam, kad klausimas būtų įtrauktas į komiteto posėdžio darbotvarkę, Vyriausybės kancleris teikia jam pasirašyti posėdžio darbotvarkės projektą, suderindamas į posėdį kviečiamų asmenų sąrašą. Komiteto pirmininkui pasirašius komiteto posėdžio darbotvarkę, Vyriausybės kanceliarija ne vėliau kaip prieš 3 dienas iki komiteto posėdžio išsiunčia posėdžio medžiagą komiteto nariams ir kitiems į posėdį kviečiamiems asmenims.

Komiteto posėdžius kviečia, jų vietą ir laiką nustato, jiems pirmininkauja komiteto pirmininkas. Komiteto posėdis laikomas teisėtu, jeigu jame dalyvauja daugiau kaip pusė komiteto narių (įskaitant jo pirmininką). Komiteto posėdžiuose, be komiteto narių, dalyvauja suinteresuotų ministerijų atstovai – ministrai ar jų įgalioti viceministrai, prireikus – ir kiti asmenys. Komiteto sprendimai priimami bendru posėdyje dalyvavusių komiteto narių sutarimu. Komiteto sprendimai įforminami protokolais. Komiteto posėdžio protokolą, kurį parengia Vyriausybės kanceliarijos valstybės tarnautojas, pasirašo jo pirmininkas. Posėdžio protokolai išsiunčiami visiems komiteto nariams ir kitoms suinteresuotoms institucijoms. Komiteto posėdžio protokolas pridedamas prie Vyriausybės posėdžiui teikiamo svarstyti klausimo.

[445] Valstybės žinios. 2001 m. spalio 3 d. Nr. 84. Publikacijos Nr. 2945.

taip pat svarsto valstybės biudžeto formavimo ir vykdymo klausimus), Finansų ir ekonomikos (svarsto ekonominės plėtros, fiskalinės, mokesčių politikos, praktinės integracijos į Europos Sąjungą klausimus), Socialinių reikalų (sprendžia socialinius, švietimo, kultūros, aplinkos ir būsto klausimus), Valdymo reformų (svarsto valstybės tarnybos, valstybės valdymo, regionų ir vietos savivaldos plėtros klausimus). Po penkerių metų Vyriausybė nutarė šių komitetų skaičių padidinti, t. y. 2007 m. sausio 31 d. ji priėmė nutarimą Nr. 145 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. spalio 1 d. nutarimo Nr. 1187 „Dėl nuolatinių Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų sudarymo ir kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios“ pakeitimo“[446], kuriuo įsteigė dar du nuolatinius Vyriausybės komitetus: Investicijų skatinimo ir verslo sąlygų gerinimo (palaiko nuolatinį dialogą su asocijuotomis verslo institucijomis ir kitais socialiniais partneriais, kai sprendžiamos verslo problemos, svarsto aktualius vidaus ir užsienio investicijų pritraukimo, investavimo aplinkos gerinimo, prioritetinių ir didelės apimties investicijų skatinimo klausimus) ir Tranzito (svarsto valstybei aktualius tranzito ir valstybės transporto sistemos plėtros klausimus). Taigi nuolatinių Vyriausybės komitetų skaičius padidėjo iki šešių.

Pastaroji šešių nuolatinių Vyriausybės komitetų sistema funkcionavo palyginti neilgai. Vyriausybė 2007 m. gegužės 9 d. priėmė nutarimą Nr. 465 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. spalio 1 d. nutarimo Nr. 1187 „Dėl nuolatinių Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų sudarymo ir kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios“ pakeitimo“[447], kuriuo panaikinti trys nuolatiniai Vyriausybės komitetai iš buvusių šešių: Finansų ir ekonomikos, Socialinių reikalų ir Valdymo reformų komitetai.

Pagal Vyriausybės 2001 m. spalio 1 d. nutarimo Nr. 1187 redakciją, galiojusią iki 2007 m. gegužės 19 d., kiekvienas ministras buvo bent vieno komiteto narys, o kai kurie iš jų dviejų, ar net trijų (pvz., socialinės apsaugos ir darbo ministras, ūkio ministras ir kt.) komitetų nariai. Iš keturių komitetų, veikusių nuo 2001 m. spalio 1 d. iki 2007 m. vasario 10 d., daugiausiai narių – devynis – turėjo Strateginio planavimo komitetas, kuriam pirmininkavo pats Ministras Pirmininkas. Be ministrų, Strateginio planavimo komiteto narys yra ir Vyriausybės kancleris. Nuo 2006 m. rugsėjo

[446] Valstybės žinios. 2007 m. vasario 10 d. Nr. 18. Publikacijos Nr. 660.

[447] Valstybės žinios. 2007 m. gegužės 19 d. Nr. 55. Publikacijos Nr. 2145.

26 d. į šį komitetą įtrauktas ir Ministro Pirmininko vyriausiasis patarėjas[448]. Kitus komitetus sudarė 5 nariai (ministrai) ir jiems priklausomai nuo komiteto pavadinimo pirmininkavo finansų, socialinės apsaugos ir darbo bei vidaus reikalų ministrai.

Vyriausybei nuo 2007 m. vasario 10 d. nuolatinių Vyriausybės komitetų sistemą išplėtus iki šešių, naujai sudarytų komitetų sudėtyje jau yra ir Respublikos Prezidento, kitų vykdomosios valdžios institucijų ir nevyriausybinių organizacijų atstovų. 2007 m. gegužės 19 d. įsigaliojus naujai Vyriausybės 2001 m. spalio 1 d. nutarimo Nr. 1187 redakcijai, kuria buvo panaikinti Finansų ir ekonomikos, Socialinių reikalų ir Valdymo reformų komitetai, vienintelis švietimo ir mokslo ministras nėra nė vieno iš trijų funkcionuojančių (Strateginio planavimo, Investicijų skatinimo ir verslo sąlygų gerinimo, Tranzito) komitetų narys. Įtraukus į nuolatinių Vyriausybės komitetų sudėtį ir kitų organizacijų atstovus, jų narių skaičius padidėjo tiek kiekvieno komiteto atskirai, tiek ir apskritai. Kadangi šie komitetai daugiausia sudaryti iš Vyriausybės narių, Ministro Pirmininko patarėjų, Respublikos Prezidento ir nevyriausybinių organizacijų atstovų ir įgyvendina patariamąsias funkcijas, jie nėra laikomi kvazivykdomosios valdžios institucijomis, o jų funkcionavimas traktuojamas kaip viena iš Vyriausybės veiklos formų.

Pagal 2007 m. birželio 14 d. Vyriausybės įstatymo Nr. X–1182, kurio redakcija įsigaliojo 2007 m. spalio 1 d., 27 straipsnio 3 dalį Vyriausybės komitetai sudaromi iš Vyriausybės narių, Vyriausybės kanclerio ir Ministro Pirmininko vyriausiojo patarėjo. Taigi ši materialinė teisės norma aiškiai apibrėžia Vyriausybės komitetų kaip patariamųjų institucijų sudėtį. O, kaip rodo jų analizė, sudėties aspektu tikrovėje Vyriausybės komitetai neatitinka teisės aktų keliamų reikalavimų. Taip pat abejotina, ar teisėtai anksčiau aptartuose Vyriausybės nutarimuose jie įvardijami kaip nuolatiniai.

Taip pat galima išskirti grupę komitetų, kuriuos sudaro Vyriausybė, tačiau nei Vyriausybės įstatyme, nei Vyriausybės darbo reglamente ir kituose teisės aktuose nėra nustatyta jų formavimo tvarka. Todėl sudaromi skirtingi savo sudėtimi ir įgyvendinamomis funkcijomis komitetai: Vy-

[448] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas Nr. 930 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. spalio 1 d. nutarimo Nr. 1187 „Dėl nuolatinių Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų sudarymo ir kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios“ pakeitimo“ // Valstybės žinios. 2006 m. rugsėjo 26 d. Nr. 102. Publikacijos Nr. 3954.

riausybės komitetas užimtumo didinimo programoms įgyvendinti[449], Nepilnamečių justicijos programos valdymo komitetas[450], Nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 metų programos priežiūros komitetas[451], Kaimo plėtros 2004–2006 metų plano priežiūros komitetas[452], Tranzito komitetas[453], Pensijų sistemos reformos priežiūros komitetas[454], Krizių valdymo komitetas[455], Krizių prevencijos komitetas[456], Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos įgyvendinimo stebėsenos komitetas[457] ir laikinasis Bendros stebėsenos komitetas Žmoniškųjų išteklių plėtros, Ekonomikos augimo, Sanglaudos skatinimo ir techninės paramos veiksmų programų, įgyvendinančių Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją, įgyvendinimo prie-

[449] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. kovo 30 d. nutarimas Nr. 344 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės komiteto užimtumo didinimo programoms įgyvendinti sudarymo“ // Valstybės žinios. 1999 m. balandžio 2 d. Nr. 30. Publikacijos Nr. 860.

[450] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gruodžio 6 d. nutarimas Nr. 1366 „Dėl Nepilnamečių justicijos programos valdymo komiteto sudarymo“ // Valstybės žinios. 1999 m. gruodžio 9 d. Nr. 105. Publikacijos Nr. 3050; 2001 m. kovo 7 d. Nr. 20. Publikacijos Nr. 669.

[451] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 30 d. nutarimas Nr. 357 „Dėl Nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 metų programos priežiūros komiteto sudarymo“ // Valstybės žinios. 2001 m. balandžio 4 d. Nr. 29. Publikacijos Nr. 936; 2002 m. birželio 29 d. Nr. 66. Publikacijos Nr. 2719.

[452] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. lapkričio 25 d. nutarimas Nr. 1488 „Dėl Kaimo plėtros 2004–2006 metų plano priežiūros komiteto sudarymo“ // Valstybės žinios. 2004 m. lapkričio 26 d. Nr. 171. Publikacijos Nr. 6332.

[453] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 20 d. nutarimas Nr. 1032 „Dėl Tranzito komiteto sudarymo“ // Valstybės žinios. 1999 m. rugsėjo 24 d. Nr. 80. Publikacijos Nr. 2364; 2001 m. vasario 9 d. Nr. 13. Publikacijos Nr. 392; 2002 m. sausio 18 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 176.

[454] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. liepos 12 d. nutarimas Nr. 813 „Dėl Pensijų sistemos reformos priežiūros komiteto sudarymo“ // Valstybės žinios. 2000 m. liepos 19 d. Nr. 58. Publikacijos Nr. 1726.

[455] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. lapkričio 27 d. nutarimas Nr. 1427 „Dėl Krizių valdymo komiteto sudarymo ir nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001 m. lapkričio 30 d. Nr. 101. Publikacijos Nr. 3605.

[456] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. sausio 9 d. nutarimas Nr. 19 „Dėl Krizių prevencijos komiteto sudarymo ir jo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 m. sausio 16 d. Nr. 4. Publikacijos Nr. 103; 2003 m. kovo 14 d. Nr. 26. Publikacijos Nr. 1046.

[457] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. balandžio 11 d. nutarimas Nr. 354 „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos įgyvendinimo stebėsenos komiteto sudarymo“ // Valstybės žinios. 2007 m. balandžio 19 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 1645.

žiūrai atlikti[458]. Kai kuriuos iš jų – Nepilnamečių justicijos programos valdymo komitetą[459], Pensijų sistemos reformos priežiūros komitetą[460] – Vyriausybė 2007 m. balandį panaikino, o Tranzito komitetą 2007 m. vasario 10 d. įtraukė į nuolatinių Vyriausybės komitetų sistemą. Minėti komitetai paprastai vykdo koordinavimo, priežiūros ar prevencijos funkcijas. Jie gali būti sudaromi vien tik iš Vyriausybės narių (pvz., Krizių valdymo komitetas), taip pat jų nariais yra ministrai ir įvairių valstybės valdymo ir savivaldybių institucijų, nevyriausybinių organizacijų bei privačių struktūrų atstovai (pvz., Nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 metų programos priežiūros komitetas, Kaimo plėtros 2004–2006 metų plano priežiūros komitetas) arba jų nariais yra tik valstybės valdymo, savivaldybių institucijų ir nevyriausybinių organizacijų atstovai (pvz., Krizių prevencijos komitetas). Visi jie įsteigti skirtingu laiku ir dažniausiai jų funkcionavimas siejamas su tam tikrų užduočių atlikimu, todėl kai kurie iš jų šiandien nebeveikia, nes tikslai pasiekti, tačiau nutarimai, kuriais jie buvo sudaryti arba įsteigti, nėra pripažinti netekusiais galios (pvz., Kaimo plėtros 2004–2006 metų plano priežiūros komitetas ir kt.) arba nefunkcionavo nuo sudarymo momento (pvz., Vyriausybės komitetas užimtumo didinimo programoms įgyvendinti).

Komitetų, kurie vykdo koordinavimo, prevencijos arba priežiūros funkcijas, veiklą reglamentuoja Vyriausybės tvirtinami nuostatai arba Vyriausybės pavedimu ministerijų tvirtinami darbo reglamentai. Iš tokių galima paminėti Krizių valdymo komitetą, Krizių prevencijos komitetą ir laikinąjį Bendros stebėsenos komitetą Žmoniškųjų išteklių plėtros, Ekonomikos augimo, Sanglaudos skatinimo ir techninės paramos veiksmų programų, įgyvendinančių Lietuvos 2007–2013 m. Europos Sąjungos

[458] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. sausio 22 d. nutarimas Nr. 60 „Dėl Laikinojo bendro stebėsenos komiteto Žmoniškųjų išteklių plėtros, Ekonomikos augimo, Sanglaudos skatinimo ir Techninės paramos veiksmų programų, įgyvendinančių Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją, įgyvendinimo priežiūrai atlikti steigimo“ // Valstybės žinios. 2007 m. sausio 25 d. Nr. 10. Publikacijos Nr. 396.

[459] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. balandžio 18 d. nutarimas Nr. 370 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų kai kurių komisijų ir komitetų veiklos nutraukimo klausimais pripažinimo netekusiais galios“ // Valstybės žinios. 2007 m. balandžio 24 d. Nr. 45. Publikacijos Nr. 1703.

[460] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. balandžio 18 d. nutarimas Nr. 365 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. liepos 12 d. nutarimo Nr. 813 „Dėl Pensijų sistemos reformos priežiūros komiteto sudarymo“ pripažinimo netekusiu galios“ // Valstybės žinios. 2005 m. balandžio 21 d. Nr. 44. Publikacijos Nr. 1686.

struktūrinės paramos panaudojimo strategiją, įgyvendinimo priežiūrai atlikti. Techniškai ir organizaciškai juos aptarnauja tos institucijos, su kurių valdymo sritimi yra susijusi komitetų veikla. Tai kolegialios institucijos, kurių pagrindinė veiklos forma – posėdžiai. Jie šaukiami gana įvairiai: kartą per mėnesį, kartą per ketvirtį arba prireikus. Komiteto darbui vadovauja komiteto pirmininkas, kurį sudarydama komitetą skiria Vyriausybė. Jeigu numatytas komiteto pirmininko pavaduotojas, tai jį taip pat gali skirti Vyriausybė komiteto sudarymo metu arba jį iš paskirtų atstovų renka pats komitetas. Komiteto nariai už darbą komitete paprastai atlyginimo negauna, t. y. dirba visuomeniniais pagrindais.

Galima skirti ir trečią komitetų grupę, kuriuos sudaro Vyriausybė tam tikriems organizaciniams klausimams spręsti ir kurių veikla paprastai yra laikino pobūdžio, t. y. trunka nuo mėnesio iki pusės metų. Pavyzdžiui, Vyriausybė 2001 m. birželio 18 d. nutarimu Nr. 736 sudarė organizacinį komitetą pasaulio orientavimosi sporto veteranų čempionatui 2001 m. Lietuvoje surengti ir pavedė jam parengti, patvirtinti ir įgyvendinti minėto čempionato Lietuvoje organizavimo ir vykdymo priemones[461] arba 2002 m. liepos 17 d. sudarė Pasaulio informacijos technologijų forumo organizacinį komitetą ir įpareigojo jį parengti išsamią forumo programą, parengiamųjų darbų planą bei renginio sąmatą ir pateikti ją svarstyti Vyriausybei[462].

Skirtingi ir anksčiau minėtų komitetų sudarymo juridiniai pagrindai: vieni kuriami remiantis Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 15 punktu (pvz., buvę Tranzito komitetas, Nepilnamečių justicijos valdymo komitetas), antri – Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonėmis (Krizių valdymo komitetas ir Krizių prevencijos komitetas), treti – Europos Sąjungos teisės aktais (Nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 metų programos priežiūros komitetas, Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos įgyvendinimo stebėsenos komitetas ir kt.), ketvirti – iš viso nenurodomas jų formavimo pagrindas (pvz., Daugiašalės ir dvišalės pagalbos koordinavimo komitetas). Taip pat neaiškūs ir jų veiklos pasibaigimo juridiniai pagrindai.

[461] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 18 d. nutarimas Nr. 736 „Dėl Organizacinio komiteto pasaulio orientavimosi sporto veteranų čempionatui 2001 metais Lietuvoje surengti sudarymo“ // Valstybės žinios. 2001 m. birželio 22 d. Nr. 53. Publikacijos Nr. 1873.

[462] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 17 d. nutarimas Nr. 1162 „Dėl Pasaulio informacijos technologijų forumo organizacinio komiteto sudarymo“ // Valstybės žinios. 2002 m. liepos 24 d. Nr. 74. Publikacijos Nr. 3161.

Remiantis tuo, kas išdėstyta, galima teigti, jog Vyriausybė faktiškai formuoja trijų rūšių komitetus:

1) įgyvendinančius patariamąsias funkcijas;
2) vykdančius koordinavimo, prevencines ar priežiūros funkcijas;
3) sprendžiančius įvairius organizacinius klausimus.

Nors juos visus ir sudaro Vyriausybė, tačiau kvazivykdomosios valdžios institucijomis galima laikyti tik tuos, kurie vykdo valdymo – koordinavimo, prevencines ar priežiūros – funkcijas. Teisės aktuose visiškai nedetalizuota šių komitetų ir komitetų, sprendžiančių organizacinius klausimus, sudarymo tvarka, todėl Vyriausybė juos kuria vadovaudamasi diskrecija. Kita vertus, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 15 punkte įtvirtinta nuostata, kad Vyriausybė sudaro Vyriausybės komitetus, analizuotina sistemiškai. Tai bendra nuostata, todėl nustatant jos ryšį su kitomis normomis, reglamentuojančiomis komitetų formavimo tvarką Vyriausybės įstatyme (27 ir 39 straipsniai) ir Vyriausybės darbo reglamente (24–25 punktai), manytina, kad Vyriausybė formaliai gali sudaryti tik komitetus, kurie įgyvendina vadinamąsias patariamąsias funkcijas ir kurių funkcionavimas traktuojamas kaip viena iš Vyriausybės veiklos formų. Tačiau, kaip rodo atliktas Vyriausybės sudaromų komitetų tyrimas, realybė yra kitokia.

3.3.2. Vyriausybės komisijos

Be jau minėto Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 15 punkto, Vyriausybės komisijų sudarymo tvarką nustato Vyriausybės įstatymo 27 straipsnis ir Vyriausybės darbo reglamento 7, 7^1, 26 bei 27 punktai. Pagal Vyriausybės įstatymo 27 straipsnio 5 dalį, įsigaliojusią 2007 m. spalio 1 d., Vyriausybės komisijos gali būti sudaromos iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, asociacijų, mokslo ir studijų institucijų atstovų, nepriklausomų ekspertų, prireikus ir kitų asmenų. Savivaldybių institucijų ir įstaigų atstovai į Vyriausybės komisijas deleguojami savivaldybių tarybų, Seimo nariai – Seimo statuto, o Seimo kanceliarijos darbuotojai – teisės aktų nustatyta tvarka. Pagal Vyriausybės darbo reglamente įtvirtintas nuostatas (26 punktas) Vyriausybė komisijas gali sudaryti iš Vyriausybės narių, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų valstybės tarnautojų, mokslininkų ir specialistų. Prireikus į komisijos posėdžius kviečiami suinteresuotų ministerijų, Vyriausybės įstaigų, apskričių viršininkų, savival-

dybių institucijų ir įstaigų, įmonių, organizacijų, taip pat politinių partijų ir politinių organizacijų, profesinių sąjungų ir asociacijų atstovai.

Komisijos darbui gali vadovauti Vyriausybės skiriamas ministras arba kitas asmuo (komisijos pirmininkas), išskyrus kai kurias komisijas (pvz., Valstybinę lošimų priežiūros komisiją ir kt.), kurių pirmininką komisijos nariai išsirenka iš savo tarpo. Kaip rodo praktika, Vyriausybė, sudarydama komisijas, jų pirmininkais dažniausiai skiria ne ministrus, o kitus ministerijų (viceministrus, ministerijų valstybės sekretorius ir pan.) ir kitų institucijų atstovus. Vadinasi, Vyriausybės komisijos, panašiai kaip ir Vyriausybės komitetai, gali būti sudaromos iš Vyriausybės narių, įvairių valstybės valdymo ir kitų institucijų bei organizacijų atstovų ir jos steigiamos įgyvendinant įstatymus (kai įstatymuose įsakmiai nurodyta Vyriausybei sudaryti vieną arba kitą komisiją) arba tiesiog Vyriausybės iniciatyva.

Vyriausybės įstatymo redakcijoje, įsigaliojusioje 2007 m. spalio 1 d., nėra įtvirtinta, kokias komisijas Vyriausybė gali sudaryti, o tiesiog vartojama sąvoka „Vyriausybės komisijos“. Ar tai reiškia, kad Vyriausybė nebėra saistoma vien tik laikinųjų ir nuolatinių komisijų sudarymu. Į šį klausimą atsakymo reikėtų ieškoti Vyriausybės darbo reglamente. 7 jo punkte (2007 m. liepos 4 d. nutarimo Nr. 694 redakcija) nustatyta, jog prireikus Vyriausybė gali sudaryti nuolatines ir laikinąsias komisijas atitinkamos srities klausimams, kurių sprendimas susijęs su dideliu valstybės biudžeto lėšų poreikiu, ar svarbiems tarpinstituciniams klausimams svarstyti ir koordinuoti, taip pat kitais įstatymų numatytais atvejais. Taigi formaliai pagal veiklos trukmę skiriamos dvi Vyriausybės komisijų rūšys: laikinosios ir nuolatinės. Joms nustatyta vienoda formavimo tvarka, tačiau aiškiai neapibrėžta, kada kuriama laikinoji komisija, o kada – nuolatinė.

Anksčiau nei Vyriausybės įstatyme, nei Vyriausybės darbo reglamente nebuvo nurodyta, kokiems klausimams spręsti kuriamos Vyriausybės komisijos, todėl daugeliu atvejų jos buvo sudaromos Vyriausybės nuožiūra, išskyrus tas, kurių kūrimą nustatė specialūs įstatymai. O Vyriausybės įstatymo 27 straipsnio 4 dalyje, įsigaliojusioje 2007 m. spalio 1 d., jau nustatyta, kad Vyriausybės komisijos sudaromos Vyriausybės pavestoms užduotims atlikti. Pastaroji nuostata detalizuota Vyriausybės darbo reglamento 7 ir 7^1 punktuose, kurių analizė leidžia teigti, kad Vyriausybė komisijas gali sudaryti: 1) klausimams, susijusiems su dideliu valstybės biudžeto lėšų poreikiu, spręsti; 2) svarbiems tarpinstituciniams klausimams svarstyti ir koordinuoti; 3) tarptautiniams įsipareigojimams vykdyti, kai steigti Vyriausybės komisiją numatyta tarptautiniuose dokumentuose; 4) taip pat kitais įstatymų numatytais atvejais.

Empirinis tyrimas rodo, kad laikinąsias komisijas Vyriausybė paprastai sudaro teisės aktų projektams rengti (pvz., Lietuvos regioninės politikos strategijos iki 2010 metų projektui parengti komisija[463] ir kt.), įvairiems organizaciniams (pvz., Lietuvos stojimo į Europos Sąjungą datai skirtų renginių organizavimo komisija[464], Europos gyvulininkystės produkcijos gamintojų asociacijos 59-osios konferencijos 2008 metais Lietuvoje organizavimo komisija[465] ir kt.), vykdomosios valdžios institucijų reorganizavimo klausimams spręsti (pvz., Europos komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės reorganizavimui pasirengti komisija[466] ir kt.) ir avarijų priežastims, pasekmėms, nuostoliams bei kitoms aplinkybėms įvertinti (pvz., Komisija akcinėje bendrovėje „Mažeikių nafta“ 2006 m. spalio 12 d. įvykusios avarijos priežastims ir pasekmėms, nuostoliams ir kitoms aplinkybėms įvertinti[467]). Nors juridiškai nėra nustatytas tokių komisijų veiklos pasibaigimo momentas, tačiau jų veikla yra laikino pobūdžio (dažniausiai trunka nuo mėnesio iki pusės metų, nors yra ir išimčių), t. y. jos savo funkcijas vykdo iki tam tikro klausimo išsprendimo. Tačiau įvykdžius joms iškeltus uždavinius formaliai jos lyg ir funkcionuoja toliau, nes Vyriausybė teisės akto dėl jų sudarymo nepripažįsta netekusiu galios. Apie jų veiklos pasibaigimo momentą nieko nepaminėta ir jų sudarymo akte. Pabrėžtina, kad šio klausimo taip pat nereglamentuoja nei Vyriausybės įstatymo, nei Vyriausybės darbo reglamento nuostatos. Taigi šiuo atveju tik logiškai galima daryti prielaidą, kad jų veikla pasibaigė. Atsižvelgiant į tai, kad šių komisijų veikla yra laikino pobūdžio ir

[463] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 8 d. nutarimas Nr. 398 „Dėl komisijos sudarymo“ // Valstybės žinios. 2004 m. balandžio 10 d. Nr. 53. Publikacijos Nr. 1814.

[464] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. sausio 15 d. nutarimas Nr. 42 „Dėl Lietuvos stojimo į Europos Sąjungą datai skirtų renginių organizavimo komisijos sudarymo“ // Valstybės žinios. 2004 m. sausio 20 d. Nr. 10. Publikacijos Nr. 263.

[465] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. liepos 11 d. nutarimo Nr. 734 „Dėl Europos gyvulininkystės gamintojų asociacijos 59-osios konferencijos 2008 metais Lietuvoje organizavimo komisijos sudarymo“ // Valstybės žinios. 2007 m. liepos 19 d. Nr. 80. Publikacijos Nr. 3251.

[466] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. liepos 18 d. nutarimas Nr. 939 „Dėl komisijos sudarymo“ // Valstybės žinios. 2003 m. liepos 23 d. Nr. 73. Publikacijos Nr. 3373.

[467] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1023 „Dėl komisijos akcinėje bendrovėje „Mažeikių nafta“ 2006 m. spalio 12 d. įvykusios avarijos priežastims ir pasekmėms, nuostoliams ir kitoms aplinkybėms įvertinti sudarymo“ // Valstybės žinios. 2006 m. spalio 21 d. Nr. 112. Publikacijos Nr. 4276.

jos nevykdo valdymo funkcijų, jas ne tikslinga priskirti kvazivykdomosios valdžios institucijų grupei.

Nuolatines komisijas Vyriausybė formuoja koordinavimo (pvz., Informacinės visuomenės plėtros komisija koordinuoja Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių dalies, susijusios su informacinės visuomenės plėtra, vykdymą, taip pat ministerijų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės institucijų veiklą šioje srityje[468], Ekonominės migracijos reikalų komisija koordinuoja valstybės valdymo institucijų ir įstaigų bei organizacijų veiklą ekonominės migracijos srityje[469] ir kt.) ir priežiūros (pvz., Nuolatinė kelių priežiūros ir plėtros programos komisija[470] ir kt.) funkcijoms įgyvendinti. Tai gausiausia kvazivykdomosios valdžios, taip pat ir vykdomosios valdžios institucijų grupė, kurių uždavinius, funkcijas, įgaliojimus, veiklos tvarką ir finansavimą nustato Vyriausybė, tvirtindama nuostatus.

Vyriausybės kuriamas komisijas taip pat galima suskirstyti į tarpžinybines ir mišrias. Tarpžinybinės komisijos, kaip ir nuolatinės, sudaromos iš įvairių institucijų ir organizacijų atstovų (pvz., Tarpžinybinė komisija kovai su korupcija koordinuoti[471] ir kt.). Visiškai neaišku, kokiais kriterijais remiantis jos yra įvardijamos kaip tarpžinybinės. Kita vertus, kadangi visos Vyriausybės komisijos yra formuojamos iš įvairių institucijų ir organizacijų atstovų, vadinasi, jas visas būtų galima laikyti tarpžinybinėmis.

Vykdydama tarptautinių sutarčių įsipareigojimus Vyriausybė, vadovaudamasi tais pačiais formavimo pagrindais, sudaro tarptautinės komisijos Lietuvos dalį (pvz., įgyvendindama 1993 m. liepos 21 d. Bonoje pasirašytos Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Vokietijos Federacinės Respublikos Vyriausybės sutarties dėl bendradarbiavimo kultūros srityje 17 straipsnio nuostatas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė sudarė Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Vokietijos Federacinės Respublikos Vy-

[468] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 27 d. nutarimas Nr. 225 „Dėl Informacinės visuomenės plėtros komisijos sudarymo, jos nuostatų patvirtinimo ir darbo organizavimo“ // Valstybės žinios. 2001 m. vasario 2 d. Nr. 19. Publikacijos Nr. 609.

[469] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 14 d. nutarimas Nr. 821 „Dėl Ekonominės migracijos reikalų komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007 m. rugpjūčio 23 d. Nr. 91. Publikacijos Nr. 3630.

[470] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimas Nr. 407 „Dėl Nuolatinės kelių priežiūros ir plėtros programos komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 m. balandžio 5 d. Nr. 35. Publikacijos Nr. 1277.

[471] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 3 d. nutarimas Nr. 179 „Dėl Tarpžinybinės komisijos kovai su korupcija koordinuoti sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003 m. vasario 7 d. Nr. 14. Publikacijos Nr. 578.

riausybės bendradarbiavimo kultūros, švietimo ir mokslo srityse mišrios komisijos Lietuvos dalį[472] arba Lietuvos Respublikos ir Lenkijos Respublikos vyriausybių bendradarbiavimo tarybos Ekonominio bendradarbiavimo komisijos Lietuvos dalį[473] ir kt.), kuri gali būti traktuojama kaip mišri (tarptautinė), nes ją sudaro dviejų valstybių atstovai. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad tokių komisijų formavimas taip pat nebuvo aptartas nei Vyriausybės įstatyme, nei Vyriausybės darbo reglamente, nei jokiuose kituose teisės aktuose. Nuostata – tarptautiniams įsipareigojimams vykdyti Vyriausybė gali sudaryti Vyriausybės komisijas, jeigu steigti Vyriausybės komisiją numatyta tarptautiniuose dokumentuose – Vyriausybės darbo reglamentas papildytas Vyriausybės 2007 m. liepos 4 d. nutarimu Nr. 694.

Vyriausybės komisijos kuriamos remiantis įvairiais teisiniais pagrindais. Vienos iš jų sudaromos vadovaujantis Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 15 punktu ir 27 straipsniu (Kūno kultūros ir sporto komisija, Mokslo, technologijų ir inovacijų plėtros komisija, Nuolatinė komisija valstybės ekonominės bei finansinės kontrolės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimui koordinuoti ir kt.), kitos – Vyriausybės įstatymo, Seimo ir Vyriausybės nutarimų nuostatomis (Komisija nacionalinės energetikos strategijos nuostatų, susijusių su Ignalinos atomine elektrine, įgyvendinimui koordinuoti, Tarpžinybinė komisija nacionalinei nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programai įgyvendinti, Nuolatinė komisija verslo sąlygų gerinimo klausimams spręsti ir kt.), trečios – tarptautinėmis sutartimis (Lietuvos ir Lenkijos tarpvyriausybinė bendradarbiavimo per sieną komisija ir kt.), ketvirtos – Vyriausybės programa ir jos įgyvendinimo priemonėmis (Hipotekinio kreditavimo sistemos koncepcijos patvirtinimo ir šiai koncepcijai įgyvendinti komisija bei kt.), penktos – specialiaisiais įstatymais (Vyriausybės peticijų komisija, Karo prievolininkų prašymų atlikti alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą nagrinėjimo komisija, Moterų ir vyrų lygių galimybių komisija, Komisija gyventojų prašymams atidaryti atkuriamąją sąskaitą nagrinėti

[472] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. spalio 29 d. nutarimas Nr. 1344 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Vokietijos Federacinės Respublikos Vyriausybės bendradarbiavimo kultūros, švietimo ir mokslo srityse mišrios komisijos Lietuvos dalies sudarymo“ // Valstybės žinios. 2003 m. spalio 31 d. Nr. 102. Publikacijos Nr. 4605.

[473] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. birželio 13 d. nutarimas Nr. 588 „Dėl Lietuvos Respublikos ir Lenkijos Respublikos vyriausybių bendradarbiavimo tarybos Ekonominio bendradarbiavimo komisijos Lietuvos dalies sudėties“ // Valstybės žinios. 2007 m. birželio 21 d. Nr. 68. Publikacijos Nr. 2676.

ir kt.), o šeštos – nenurodomas joks sudarymo pagrindas (Lietuvos euroatlantinės saugumo politikos koordinavimo komisija ir kt.).

Atskirai reikėtų paminėti tas komisijas, kurios vykdo jurisdikcines ir tam tikras priežiūros funkcijas. Savo administraciniu teisiniu statusu iš kitų Vyriausybės sudaromų komisijų tarpo ypač išsiskiria Valstybinė lošimų priežiūros komisija, administracinių ginčų komisijos (Vyriausioji ir apskričių administracinių ginčų komisijos), Mokestinių ginčų komisija ir Draudimo priežiūros komisija. Visos jos sudaromos remiantis specialiais įstatymais. Šios komisijos susideda iš penkių arba šešių narių, kurie, palyginti su kitų komisijų nariais, turi ypatingą statusą, t. y. pagal Valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymą yra traktuojami kaip valstybės pareigūnai, už savo darbą komisijoje gaunantys atlyginimą. Jie skiriami terminuotam laikui, t. y. 4 metų (administracinių ginčų komisijų nariai), 5 metų (Draudimo priežiūros komisijos nariai) arba 6 metų (Mokestinių ginčų komisijos nariai) kadencijai.

Pačios komisijos jų nuostatuose apibrėžiamos kaip biudžetinės įstaigos, turinčios viešojo juridinio asmens statusą. Priskirtoms funkcijoms įgyvendinti jos formuoja administracijas, kurias sudaro valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Tai nebūdinga kitoms Vyriausybės komisijoms. Jų struktūrą ir pareigybes, neviršijant Vyriausybės nustatyto metinio darbo apmokėjimo fondo, tvirtina tų komisijų pirmininkai. Šių komisijų nariai gali dirbti tik minėtose komisijose, išskyrus mokslinį, kūrybinį arba pedagoginį darbą. Taigi šios komisijos nuo anksčiau minėtų iš esmės skiriasi savo struktūra ir vykdomomis funkcijomis (įgyvendina kontrolės, jurisdikcines ir priežiūros funkcijas), joms suteikta teisė priimti kitoms institucijoms bei organizacijoms privalomus sprendimus. Be to, Valstybinės lošimų priežiūros komisijos ir Draudimo priežiūros komisijos vykdomos funkcijos bei įgaliojimai beveik analogiški priežiūrą ir kontrolę atitinkamose viešojo valdymo (administravimo) srityse (šakose) įgyvendinančių vykdomosios valdžios institucijų funkcijoms (inspekcijoms, tarnyboms).

Vyriausybės komisijos susideda iš komisijos pirmininko ir narių. Paprastai sudarydama komisiją Vyriausybė patvirtina ir komisijos pirmininką, o kartais nurodo ir pirmininko pavaduotoją. Taip pat yra komisijų, kurios komisijos pirmininką ir pavaduotoją visų komisijos narių balsų dauguma išsirenka iš komisijos narių tarpo. Kartu reikia pažymėti, jog pasitaiko ir išimčių. Pavyzdžiui, Išeivijos integravimosi į Lietuvos gyvenimą koordinacinei komisijai vadovauja du pirmininkai (vienas – užsienio

lietuvių bendruomenių atstovas, kitas – Lietuvos Respublikos atstovas), kuriuos dvejiems metams renka komisijos nariai[474]. Komisijų pirmininkų pavaduotojai vadovauja komisijos darbui, kai nėra komisijos pirmininko.

Vyriausybės komisijų narių skaičius, įskaitant ir komisijos pirmininką, svyruoja nuo 5 iki 40. Dažniausiai kuriamos komisijos, susidedančios iš 5–14 narių. Tokių komisijų, kurias sudarytų daugiau nei 14 narių, pasitaiko gana retai. Komisijų nariai privalo dalyvauti posėdžiuose, o negalėdamas dalyvauti posėdyje apie tai iš anksto turi informuoti komisijos pirmininką arba sekretorių.

Remiantis Vyriausybės įstatymo (2007 m. birželio 14 d. įstatymo Nr. X–1182 redakcija) 27 straipsnio 5 dalimi, įsigaliojusia 2007 m. spalio 1 d., sudarydama Vyriausybės komisijas Vyriausybė nustato asmeninę sudėtį arba gali pavesti ministrui, Vyriausybės kancleriui ar Vyriausybės įstaigos vadovui patvirtinti Vyriausybės komisijos personalinę sudėtį, todėl pagal sudėtį visas komisijas galima skirstyti į dvi rūšis: komisijas, kurias sudarant Vyriausybė nustato asmeninę (nurodo konkrečius asmenis) jos sudėtį (Filmų indeksavimo komisija, Valstybės ilgalaikės raidos strategijos įgyvendinimo analizės ir stebėsenos (monitoringo) priežiūros komisija ir kt.) ir komisijos, kurias sudarant nurodoma tik atstovaujama institucija ir pareigybė (Ekstremalių situacijų komisija, Komisija vidaus audito sistemos funkcionavimui koordinuoti ir kt.), o asmeninę sudėtį nustato ministras ar kitos valstybės institucijos vadovas, kurios reguliavimo srityje ji funkcionuoja. Reikia pažymėti, kad vis dėlto vyrauja komisijos, kurias sudarant nurodoma tik institucija ir pareigybė. Tai dažniausiai būdinga nuolatinėms Vyriausybės komisijoms. Asmeninė komisijos sudėtis paprastai nurodoma sudarant laikinąsias komisijas, išskyrus kai kurias išimtis.

Atliktas teisės aktų, reglamentuojančių Vyriausybės komisijų veiklą, tyrimas rodo, kad visas jas atsižvelgiant į organizacinę teisinę formą galima skirstyti į keturias kategorijas: Vyriausybės komisijas (pvz., Vyriausybės peticijų komisija), valstybines komisijas (pvz., Valstybinė lošimų priežiūros komisija), komisijas prie Vyriausybės (pvz., Mobilizacijos komisija prie Vyriausybės) ir tiesiog komisijas (pvz., Komisija privalomam registruoti turtui įvertinti). Kaip matyti, funkcionuoja keturios grupės Vyriausybės komisijų, kurios skiriasi ne tik organizacinėmis teisinėmis formomis, bet ir visais kitais aspektais (steigimo pagrindais, struktūra, įgy-

[474] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. rugpjūčio 14 d. nutarimas Nr. 907 „Dėl Išeivijos integravimosi į Lietuvos gyvenimą koordinacinės komisijos“ // Valstybės žinios. 1997 m. rugpjūčio 20 d. Nr. 77. Publikacijos Nr. 1980.

vendinamomis funkcijomis, veiklos formomis ir t. t.). Visoms anksčiau minėtoms komisijoms bendra tai, kad jas sudaro Vyriausybė, nors ir vadovaudamasi skirtingais teisiniais pagrindais. Taigi yra įvairių Vyriausybės komisijų, kurios steigiamos ne pagal Vyriausybės įstatymo ir Vyriausybės darbo reglamento nuostatas. Tokia padėtis susiklosto todėl, kad nėra pakankamai aiškiai ir tiksliai apibrėžti jų sudarymo juridiniai kriterijai (formuluojami pakankamai abstrakčiai – „svarbiems tarpinstituciniams klausimams svarstyti“, „klausimams, kurių sprendimas susijęs su dideliu valstybės biudžeto lėšų poreikiu“ ir pan.) bei jų administracinis teisinis statusas. Šio klausimo galutinai neišsprendė ir paskutinė Vyriausybės įstatymo (2007 m. birželio 17 d. įstatymo Nr. X–1182 redakcija) 27 straipsnio ir Vyriausybės darbo reglamento (2007 m. liepos 4 d. nutarimo Nr. 694 redakcija) redakcijos.

Vyriausybės įstatymo 27 straipsnio redakcijoje, įsigaliojusioje 2007 m. spalio 1 d., nustatyta, jog Vyriausybės komisijų darbo organizavimo tvarką nustato Vyriausybės darbo reglamentas. O Vyriausybės darbo reglamento 7 ir 7^1 punktų (2007 m. liepos 4 d. nutarimo Nr. 694 redakcija) analizė leidžia teigti, kad šie punktai nustato Vyriausybės komisijų sudarymo, o ne darbo organizavimo tvarką. Tai, be kita ko, turėtų būti Vyriausybės įstatymo reguliavimo dalykas. Nors Vyriausybės darbo reglamento 27 punktas skirtas Vyriausybės komisijų darbo organizavimo tvarkai reglamentuoti, tačiau jame šie klausimai aptariami gana glaustai ir lakoniškai. Iš tikrųjų šiuos klausimus nustato komisijų nuostatai, kuriuos sudarydama komisiją tvirtina Vyriausybė arba jos pavedimu atitinkamos vykdomosios valdžios institucijos vadovas (tai Vyriausybės darbo reglamente nenumatyta). Taigi Vyriausybės darbo reglamento nuostatos neapibrėžia Vyriausybės komisijų darbo organizavimo tvarkos.

Vyriausybės komisija – tai kolegiali vykdomosios valdžios institucija, vykdanti tarpšakinio (tarpinstitucinio) koordinavimo, kontrolės, priežiūros ar jurisdikcines funkcijas. Pavyzdžiui, Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nuostatų 4 punkte įtvirtinta, kad „svarbiausias priežiūros komisijos tikslas – teisės aktų nustatyta tvarka prižiūrėti ir kontroliuoti azartinių lošimų veiklos organizavimą […]“[475]. Lietuvos euroatlantinės saugumo politikos koordinavimo komisija yra Vyriausybės sudaroma institucija, svarstanti strateginius Lietuvos Respublikos dalyvavimo NATO

[475] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 739 „Dėl Valstybinės lošimų priežiūros komisijos įsteigimo ir jos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001 m. birželio 22 d. Nr. 53. Publikacijos Nr. 1875.

veikloje ir Europos saugumo bei gynybos politikoje, struktūrose ir iniciatyvose bei veiklos jose klausimus, koordinuojanti Lietuvos Respublikos ministerijų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų veiklą, susijusią su Lietuvos naryste euroatlantinėse saugumo ir gynybos struktūrose[476]. Valstybinė sveikatos reikalų komisija prie Vyriausybės yra institucija, koordinuojanti sveikatos politikos priemonių planavimą ir vykdymą ministerijose, kitose Vyriausybės įstaigose bei sveikatinimo veiklos įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimą[477]. Mokestinių ginčų komisijos svarbiausias uždavinys yra objektyviai išnagrinėti mokesčių mokėtojo skundą ir priimti teisėtą bei pagrįstą sprendimą[478].

Komisijų administracinį teisinį statusą, išskyrus laikinąsias komisijas, nustato įstatymai ir jų pagrindu priimti nuostatai (komisijos, kurios steigiamos remiantis įstatymais) arba tik Vyriausybės tvirtinami nuostatai (komisijos, kurios sudaromos vadovaujantis įvairiais kitais teisiniais pagrindais). Vyriausybės komisijų nuostatus sudaro bendrosios ir baigiamosios nuostatos, uždaviniai, funkcijos, teisės (pareigos) ir darbo organizavimo pagrindai. Taigi savo struktūra Vyriausybės komisijų nuostatai beveik identiški kitų vykdomosios valdžios institucijų nuostatams. Skirtumas tik tas, kad Vyriausybės komisijos kaip nenuolat veikiančios įgyvendina daug mažiau funkcijų, išskyrus Valstybinę lošimų priežiūros komisiją, visų lygių administracinių ginčų komisijas, Mokestinių ginčų ir Draudimo priežiūros komisijas. Paprastai jos vykdo nuo 2 iki 12 funkcijų. Dažniausiai sudaromos komisijos, kurios įgyvendina 4 funkcijas. Gana retai Vyriausybės komisijoms priskiriama įgyvendinti daugiau kaip 7 funkcijas.

Šios komisijos disponuoja plačiomis teisėmis. Jos turi teisę gauti iš viešųjų juridinių, o kai kurios net iš privačių juridinių ir fizinių asmenų informaciją ir kitą medžiagą, kurios reikia komisijos funkcijoms vykdyti, kviesti į komisijos posėdžius suinteresuotų institucijų ir organizacijų at-

[476] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 9 d. nutarimas Nr. 521 „Dėl Lietuvos euroatlantinės saugumo politikos koordinavimo komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005 m. gegužės 12 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 2122.

[477] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. spalio 7 d. nutarimas Nr. 1171 „Dėl Valstybinės sveikatos reikalų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1996 m. spalio 11 d. Nr. 98. Publikacijos Nr. 2247; 2000 m. gegužės 5 d. Nr. 37. Publikacijos Nr. 1040.

[478] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. 1396 „Dėl Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo ir jos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1998 m. gruodžio 9 d. Nr. 108. Publikacijos Nr. 2967.

stovus, specialistus, sudaryti darbo grupes ir atlikti kitus veiksmus klausimams, susijusiems su komisijos uždavinių vykdymu, spręsti.

Pagrindinė Vyriausybės komisijų veiklos forma yra posėdžiai. Jie yra teisėti, jeigu komisijų posėdžiuose dalyvauja ne mažiau kaip 2/3 jos narių. Vyriausybės komisijų posėdžiams vadovauja komisijos pirmininkas, o jo nesant – jo pavaduotojas arba vienas iš pirmininko paskirtų komisijos narių. Komisijos pirmininkas organizuoja komisijos darbą ir atsako už jos veiklą, veikia komisijos vardu, atstovauja jai Vyriausybėje, ministerijose ir kitose valstybės bei savivaldybių institucijose, įstaigose, įmonėse ir organizacijose ar įgalioja tai daryti kitus komisijos narius, šaukia komisijos posėdžius, jiems pirmininkauja, duoda pavedimus kitiems komisijos nariams ir pan. Komisijų sprendimai jų kompetencijai priskirtais klausimais priimami kolegialiai, posėdyje dalyvaujančių komisijos narių balsų dauguma. Balsams pasiskirsčius po lygiai lemia komisijos pirmininko, o jeigu jo nėra – pirmininko pavaduotojo ar kito komisijos nario, pirmininkaujančio posėdžiui, balsas. Jeigu komisijos nario nuomonė nesutampa su komisijos daugumos nuomone, jis turi teisę svarstomu klausimu pareikšti atskirąją nuomonę, kuri įrašoma posėdžio protokole. Apskritai Vyriausybės komisijos svarstomais klausimais priima nutarimus, išskyrus keletą, kurių sprendimai įforminami posėdžių protokolais.

Vyriausybės komisiją sudaro jos pirmininkas, sekretorius ir nariai, kurie nėra etatiniai darbuotojai ir kuriems už darbą nemokama, išskyrus Valstybinę lošimų priežiūros komisiją, Mokestinių ginčų komisiją, Vyriausiąją ir apskričių administracinių ginčų komisijas bei Draudimo priežiūros komisiją. Komisijos sekretorius rengia posėdžius, derina jų darbotvarkę su pirmininku ar jo pavaduotoju, renka ir apibendrina gautą informaciją, organizuoja komisijos priimtų teisės aktų vykdymą, atsiskaito už savo veiklą komisijos pirmininkui, rašo posėdžio protokolą bei vykdo kitus komisijos pirmininko pavedimus. Komisijos sekretorius nėra komisijos narys.

Komisijų posėdžiuose patariamojo balso teise gali dalyvauti ekspertai, kurie pateikia išvadas nagrinėjamais klausimais. Paprastai komisijas ūkiškai ir techniškai aptarnauja Vyriausybės kanceliarija arba ministerijos bei Vyriausybės įstaigos, kurių vadovai ar kiti valstybės tarnautojai paskirti komisijų pirmininkais.

Kreiptis į komisijas jų kompetencijai priskiriamais klausimais turi teisę valstybės institucijos ir įstaigos, mokslo institucijos, ekspertizės įstaigos,

privatūs ūkio subjektai. Medžiaga komisijos posėdžiuose svarstytinais klausimais pateikiama tai institucijai, kurios reguliavimo srityje funkcionuoja komisija.

3.3.3. Vyriausybės tarybos

Prie Vyriausybės bei kitų vykdomosios valdžios institucijų sudaromos įvairių pavadinimų ir atitinkamus klausimus sprendžiančios tarybos (pvz., Gyventojų registro taryba[479], Statistikos taryba prie Statistikos departamento[480] ir kt.). Vertinant jas pagal pavadinimus manytina, jog tai visiškai skirtingos institucijos nei Vyriausybės komitetai ir komisijos. Tačiau jų nuostatų analizė suponuoja priešingą nuomonę, nes, sprendžiant iš jų vykdomų funkcijų, sunku nustatyti esminius jų skirtumus. Jų įgyvendinamos funkcijos leidžia aiškiai teigti, kad tarybos, kaip ir Vyriausybės komitetai bei komisijos, iš esmės įgyvendina ekspertines, konsultacines, kontrolės, koordinavimo arba patariamąsias (teikia išvadas ir pasiūlymus Vyriausybei (pvz., Nacionalinė regioninės plėtros taryba ir kt.) bei atitinkamoms vykdomosios valdžios institucijoms (pvz., Statistikos taryba ir kt.)) funkcijas. Jas taip pat sudaro Vyriausybė, tačiau jų ypatumas tas, kad jų formavimas nėra numatytas Vyriausybės įstatyme bei jos darbo reglamente ir jos paprastai steigiamos vadovaujantis atitinkamais įstatymais (pvz., Švietimo, Aukštojo mokslo, Bibliotekų ir kt.), Seimo nutarimais (pvz., įgyvendindama Seimo 1996 m. birželio 27 d. nutarimą Nr. I–1413 „Dėl Valstybinės jaunimo politikos koncepcijos“[481] Vyriausybė nutarė įsteigti Valstybinę jaunimo reikalų tarybą) bei atitinkamomis programomis (pvz., vadovaudamasi Nacionalinės kokybės programa Vyriausybė įsteigė Kokybės tarybą). Nors jos sudaromos remiantis skirtingais teisiniais pagrindais ir jų steigimas Vyriausybės įstatyme nepriskirtas Vyriausybės kompetencijai, tačiau minėtos institucijos iš dalies vykdo vykdomajai valdžiai būdingas funkcijas (valdymo), todėl jos taip pat priskirtinos kvazivykdomosios valdžios institucijų grupei.

Vykdydama įstatymus Vyriausybė formuoja tarybas, kurias sudaro valstybės ir savivaldybių institucijų, įvairių nevyriausybinių ir kitų organiza-

[479] Valstybės žinios. 1992 m. liepos 31 d. Nr. 21. Publikacijos Nr. 630.

[480] Valstybės žinios. 2001 m. kovo 16 d. Nr. 23. Publikacijos Nr. 769.

[481] Valstybės žinios. 1996 m. gruodžio 4 d. Nr. 116. Publikacijos Nr. 2732.

cijų atstovai. Jų narių skaičius svyruoja nuo 10 iki 23. Tvirtindama tarybos sudėtį Vyriausybė dažniausiai nustato ir asmeninę jos sudėtį. Tiesa, gana retai pasitaiko atvejų, kai Vyriausybė paveda atitinkamos institucijos vadovui patvirtinti personalinę tam tikros tarybos (pvz., Lietuvos švietimo taryba[482], Nacionalinė regioninės plėtros taryba[483] ir kt.) sudėtį.

Vyriausybės kuriamos tarybos vykdo nuo 3 iki 12 funkcijų. Tarp jų vyrauja tarybos, kurių kompetencijai priskirta vykdyti 7 funkcijas. Tarybų, kurios vykdytų daugiau kaip 7 funkcijas, pasitaiko gana retai.

Vyriausybės taryboms, kaip ir Vyriausybės komisijoms, suteiktos plačios teisės. Daugumai jų nuostatai suteikia analogiškas teises kaip ir Vyriausybės komitetams bei komisijoms. Jos paprastai turi teisę: gauti iš valstybės ir savivaldybių institucijų, valstybės ir savivaldybių įstaigų informaciją, kurios reikia tarybų veiklai; sudaryti darbo grupes, ekspertų komisijas ir pasitelkti pavienius ekspertus svarbiems tarybos kompetencijai priskirtiems klausimams spręsti; savo posėdžiuose išklausyti atitinkamų institucijų atstovus; teikti valstybinėms ir savivaldybių institucijoms bei įstaigoms išvadas ir siūlymus tarybos kontroliuojamos srities veiklos klausimais.

Atskirai reikėtų paminėti Nacionalinę vartotojų teisių apsaugos tarybą prie Teisingumo ministerijos. Tai vienintelė taryba, kuri jos nuostatuose ilgą laiką buvo traktuojama kaip valstybės ir kartu biudžetinė įstaiga. Tai patvirtina ir jos vykdomos funkcijos, nes jai buvo suteikti valstybės institucijoms būdingi įgaliojimai (pvz., priima teisės aktus, atlieka vartotojų skundų neteisminį nagrinėjimą, taiko poveikio priemones ir pan.). Nacionalinę vartotojų teisių apsaugos tarybą sudarė pirmininkas ir 4 skirtingų specialybių tarybos nariai (tarybos narys – ekonomistas, tarybos narys – teisininkas, tarybos narys – inžinierius, tarybos narys – gydytojas higienistas), kurie į ją buvo priimami vadovaujantis Vartotojų teisių gynimo ir Valstybės tarnybos įstatymų nuostatomis. Jie buvo etatiniai darbuotojai, už savo darbą minėtoje taryboje gaunantys atlyginimą. Pirmininką, jo nesant, pavaduodavo vienas iš Nacionalinės vartotojų teisių apsaugos tarybos narių, kurį paskirdavo pats pirmininkas. Nacionalinė var-

[482] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. vasario 17 d. nutarimas Nr. 178 „Dėl Lietuvos švietimo tarybos“ // Valstybės žinios. 2000 m. vasario 23 d. Nr. 15. Publikacijos Nr. 397; 2004 m. vasario 7 d. Nr. 21. Publikacijos Nr. 644.

[483] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 14 d. nutarimas Nr. 465 „Dėl Nacionalinės regioninės plėtros tarybos sudarymo, jos sudėties, nuostatų patvirtinimo ir pirmininko skyrimo“ // Valstybės žinios. 2003 m. balandžio 16 d. Nr. 36. Publikacijos Nr. 1589.

totojų teisių apsaugos taryba turėjo savo administraciją, kurią sudarė 11 skyrių ir priimamasis. Vyriausybė 2007 m. balandžio 11 d. nutarimu Nr. 359 „Dėl Nacionalinės vartotojų teisių apsaugos tarybos prie Teisingumo ministerijos pavadinimo pakeitimo ir Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos nuostatų patvirtinimo“ Nacionalinės vartotojų teisių apsaugos tarybos prie Teisingumo ministerijos pavadinimą pakeitė į pavadinimą „Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba“[484], t. y. ji tapo įstaiga prie ministerijos.

Iš Vyriausybės sudaromų tarybų tarpo taip pat reikėtų paminėti Valstybinę jaunimo reikalų tarybą[485] ir iki 2006 m. sausio 1 d. Vyriausybės reguliavimo sistemoje funkcionavusią Lietuvos invalidų reikalų tarybą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės[486]. Paprastai tarybų techninį aptarnavi-

[484] Valstybės žinios. 2007 m. balandžio 21 d. Nr. 44. Publikacijos Nr. 1680.

[485] Valstybinė jaunimo reikalų taryba įsteigta 1996 m., kai Seimas priėmė Jaunimo politikos koncepciją, įtvirtinusią svarbiausius jaunimo formavimo politikos principus ir valstybės institucijas, atsakingas už jaunimo politikos principų ir uždavinių įgyvendinimą. Ši institucija įgyvendino priemones, stiprinančias jaunimo motyvaciją ir galimybes įgyti kuo geresnį išsilavinimą, gauti darbą ir įsitraukti į aktyvų bei visavertį visuomenės gyvenimą. Valstybinės jaunimo reikalų tarybos tikslas buvo koordinuoti valstybės institucijų veiklą sprendžiant jaunimo problemas, remti vykdomus jaunimo projektus bei sudaryti prielaidas naujoms iniciatyvoms atsirasti. Ją sudarė 6 valstybinių institucijų ir 6 nevyriausybinių organizacijų deleguoti atstovai. Tarybos sudėtį dvejų metų kadencijai tvirtino socialinės apsaugos ir darbo ministras priimdamas įsakymą. Valstybės institucijoms taryboje atstovaudavo viceministrai arba kiti atsakingi valstybės tarnautojai iš Vyriausybės kanceliarijos, Socialinės apsaugos ir darbo, Kultūros, Vidaus reikalų, Švietimo ir mokslo bei Teisingumo ministerijų.

[486] Lietuvos invalidų reikalų taryba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įkurta remiantis 1991 m. priimtu Invalidų socialinės integracijos įstatymu. Ji buvo apibrėžiama kaip Vyriausybei atskaitinga kolegiali institucija, kurios nuostatus ir sudėtį tvirtina Vyriausybė. Lietuvos invalidų reikalų taryba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės buvo sudaroma iš visuomeninių neįgaliųjų organizacijų ir valstybės institucijų atstovų. Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimu į ją galėjo būti įtraukti ir kitų organizacijų bei institucijų atstovai.

Lietuvos invalidų reikalų taryba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės padėjo Vyriausybei koordinuoti ir įgyvendinti neįgaliųjų socialinės integracijos sistemą, koordinuoti ir įgyvendinti Nacionalinę žmonių su negalia socialinės integracijos programą, kitas neįgaliųjų socialinės integracijos priemones bei atliko kitas jai teisės aktų pavestas funkcijas.

Ji vieneriems kalendoriniams metams išsirinkdavo tarybos pirmininką ir pavaduotoją. Jeigu Lietuvos invalidų reikalų tarybos pirmininku buvo išrenkamas valstybinės institucijos atstovas, tai pavaduotoju turėjo būti išrinktas visuomeninės organizacijos atstovas ir atvirkščiai. Ją sudarė 7 respublikinių nevyriausybinių neįgaliųjų organizacijų ir tiek pat valstybės institucijų (ministerijų) atstovai. Ministerijos į Lietuvos invalidų reikalų tarybą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės deleguodavo po vieną ministerijos sekretorių arba departamento vadovą. Kas minėtoje institucijoje atstovaudavo nevyriausybinių neįgaliųjų organizacijų interesamss, sprendė jos pačios.

mą (medžiagos spausdinimas, dauginimas, išsiuntimas ir pan.) organizuoja ta institucija, kurios reguliavimo srityje funkcionuoja taryba, o Valstybinėje jaunimo reikalų taryboje prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės šioms funkcijoms atlikti bei minėtos tarybos sprendimams įgyvendinti buvo sudaromas sekretoriatas. Jų personalą sudarė valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Sekretoriatui vadovavo sekretoriato vadovas (sekretorius), o jo uždavinius, teises ir pareigas nustatė Valstybinės jaunimo reikalų tarybos darbo reglamentas, kurį tvirtino pati taryba. Šis sekretoriatas organizuodavo tarybos nutarimų vykdymą, atsiskaitydavo tarybai už savo veiklą, priimdavo į darbą ir atleisdavo iš jo sekretoriato darbuotojus, nustatydavo jiems atlyginimą, skirdavo paskatinimus ir drausmines nuobaudas, atstovaudavo tarybai valstybės valdžios, valdymo ir kitose institucijose bei vykdė kitus tarybos pavedimus ir administracines funkcijas. Valstybinės jaunimo reikalų tarybos nariais buvo valstybės ir savivaldybių institucijų bei nevyriausybinių organizacijų atstovai, kurie dirbo visuomeniniais pagrindais. Kaip jau buvo minėta skyriaus „Vyriausybės įstaigos“ poskyryje „Kitos Vyriausybės reguliavimo sistemoje funkcionuojančios įstaigos“, Vyriausybės 2006 m. balandžio 5 d. nutarimu Nr. 329 „Dėl Valstybinės jaunimo reikalų tarybos pavadinimo pakeitimo ir steigėjo funkcijų perdavimo“ Valstybinės jaunimo reikalų tarybos pavadinimas pakeistas į pavadinimą „Jaunimo reikalų departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos“. Vadinasi, ji įgijo įstaigos prie ministerijos organizacinę teisinę formą ir perėjo iš Vyriausybės reguliavimo sistemos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos globon.

Tarybos darbui vadovauja tarybos pirmininkas, kuris šias pareigas gali eiti dvejopai: tvirtindama tarybos sudėtį Vyriausybė kartu skiria ir tarybos pirmininką (pvz., Nacionalinė regioninės plėtros taryba, Klaipėdos valstybinio jūrų uosto plėtojimo taryba, Šventosios valstybinio jūrų uosto plėtros taryba) arba jos pirmininką taryba pati išsirenka iš tarybos narių (pvz., Lietuvos bibliotekų taryba). O Valstybinės jaunimo reikalų tarybos pirmininką dvejiems metams tvirtindavo socialinės apsaugos ir dar-

Vadovaudamasi Seimo 2005 m. spalio 18 d. priimto Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 15, 16, 17, 23 ir 24 straipsnių pakeitimo įstatymo 6 straipsnio 2 dalimi ir Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 8 ir 9 punktais, Vyriausybė 2005 m. gruodžio 23 d. priėmė nutarimą Nr. 1423, kuriuo nuo 2006 m. sausio 1 d. pakeitė Lietuvos invalidų reikalų tarybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavadinimą į pavadinimą „Neįgaliųjų reikalų departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos“ bei pavedė Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai vykdyti visas Neįgaliųjų reikalų departamento prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos steigėjo funkcijas. Kitaip sakant, Lietuvos invalidų reikalų taryba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės buvo pertvarkyta į įstaigą prie ministerijos.

bo ministras. Reikia pažymėti, jog taip pat yra tarybų, kurių pirmininkais skiriami su tarybos veikla susijusios valdymo srities ministras (pvz., Klaipėdos valstybinio jūrų uosto plėtojimo tarybos ir Šventosios valstybinio jūrų uosto plėtros tarybos pirmininkais yra skiriamas susisiekimo ministras). Pirmininkai gali turėti pavaduotojus, kurie juos pavaduoja jiems negalint vykdyti savo pareigų.

Tarybų administracinio teisinio statuso pagrindus nustato įstatymai, o juos detalizuoja nuostatai. Savo struktūra jie niekuo nesiskiria nuo kitų valstybės institucijų nuostatų, t. y. juos sudaro bendroji dalis, uždaviniai, funkcijos, teisės, tarybos sudėtis ir jos darbo organizavimas. Juos paprastai tvirtina Vyriausybė priimdama nutarimą, nors kartais įstatyme gali būti reglamentuota alternatyva, jog tam tikros tarybos nuostatus tvirtina Vyriausybė arba jos įgaliota institucija ar tiesiog Vyriausybės įgaliota institucija (pvz., pagal Turizmo įstatymo 20 straipsnio 2 dalį Turizmo taryba sudaroma ir veiklą vykdo pagal Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos patvirtintus nuostatus[487]). Tokiu atveju Vyriausybė priima nutarimą, kuriuo suteikia įgaliojimus atitinkamai vykdomosios valdžios institucijai patvirtinti nuostatus (pvz., Vyriausybė įgaliojo Ūkio ministeriją patvirtinti Turizmo tarybos nuostatus[488]).

Taryba – tai kolegiali institucija. Kaip ir daugelio kitų kolegialių institucijų, pagrindinė organizacinė tarybos darbo forma – posėdžiai, rengiami ne rečiau kaip kartą per mėnesį, o kai kuriems nustatyti kiti terminai (pvz., Nacionalinė regioninės plėtros taryba posėdžiauja ne rečiau kaip 2 kartus per metus) arba posėdžių terminai nenustatomi (pvz., Lietuvos Respublikos gyventojų registro tarybos posėdžiai šaukiami jos pirmininko iniciatyva arba ne mažiau kaip trečdalio tarybos narių reikalavimu) ar pagal poreikį (pvz., Šventosios valstybinio jūrų uosto plėtros tarybos posėdžiai organizuojami prireikus, bet ne rečiau kaip kartą per metus[489]). Sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma ir paprastai įforminami nutarimais, o kai kurių – protokolais. Bal-

[487] Valstybės žinios. 1998 m. balandžio 3 d. Nr. 32. Publikacijos Nr. 852; 2002 m. gruodžio 24 d. Nr. 123. Publikacijos Nr. 5507.

[488] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. kovo 25 d. nutarimo Nr. 349 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos turizmo įstatymą“ 1.2 punktas // Valstybės žinios. 2003 m. kovo 26 d. Nr. 29. Publikacijos Nr. 1193.

[489] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. balandžio 18 d. nutarimo Nr. 403 „Dėl Šventosios valstybinio jūrų uosto plėtros tarybos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007 m. balandžio 28 d. Nr. 47. Publikacijos Nr. 1808.

sams pasiskirsčius po lygiai lemia tarybos posėdžio pirmininko balsas. Kai kurių tarybų sprendimus adresatai privalo vykdyti. Posėdis laikomas teisėtu, jeigu jame dalyvauja ne mažiau kaip 2/3 arba daugiau kaip pusė tarybos narių (pvz., Nacionalinė regioninės plėtros taryba, Gyventojų registro taryba). Posėdžiuose su patariamojo balso teise gali dalyvauti suinteresuotų valstybės ir savivaldybės institucijų ir įstaigų bei nevyriausybinių organizacijų, neturinčių savo atstovų atitinkamoje taryboje, valstybės tarnautojai ir nariai, įmonių vadovai, taip pat ekspertai, pakviesti tarybos pirmininko arba pavaduotojo. Klausimus taryboms svarstyti gali teikti valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, nevyriausybinės ir kitos organizacijos, kurių įgyvendinamos funkcijos susijusios su tarybos veiklos sritimi. Tarybos posėdžiai yra atviri.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad įstatymai tiesiogiai sudaryti tarybas suteikia teisę ir kitoms vykdomosios valdžios institucijoms – paprastai ministerijoms. Pavyzdžiui, Teismo ekspertizės įstatymo 16 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Teismo ekspertų koordinavimo tarybos sudėtį ir nuostatus tvirtina teisingumo ministras. Be to, būna atvejų, kai ministerijos ir kitos centrinės vykdomosios valdžios institucijos formuoja tarybas nesant įstatymiško pagrindo (pvz., vadovaudamasis Aplinkos ministerijos ir Nacionalinės akreditacijos biuro nuostatais bei atitinkamų institucijų siūlymais aplinkos ministras patvirtino Akreditacijos tarybos prie Nacionalinio akreditacijos biuro nuostatus bei personalinę sudėtį[490]). Taip pat reikia pabrėžti, kad analogiškomis institucijomis yra apaugusi Respublikos Prezidento institucija (Konsultacinė šeimos ir vaiko reikalų taryba prie Respublikos Prezidento[491], Lietuvos Respublikos ir Lenkijos Respublikos Prezidentų konsultacinis komitetas[492], Malonės komisija[493] ir kt.)

[490] Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2001 m. spalio 16 d. įsakymas Nr. 510 „Dėl Akreditacijos tarybos nuostatų, jos personalinės sudėties bei apeliacinės komisijos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001 m. spalio 24 d. Nr. 90. Publikacijos Nr. 3182.

[491] Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. gegužės 22 d. dekretas Nr. 87 „Dėl Konsultacinės šeimos ir vaiko reikalų tarybos prie Respublikos Prezidento sudarymo“ // Valstybės žinios. 2003 m. gegužės 28 d. Nr. 51. Publikacijos Nr. 2260.

[492] Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. birželio 16 d. dekretas Nr. 105 „Dėl Lietuvos Respublikos ir Lenkijos Respublikos Prezidentų konsultacinio komiteto sudėties“ // Valstybės žinios. 2003 m. birželio 20 d. Nr. 59. Publikacijos Nr. 2651.

[493] Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. kovo 25 d. dekretas Nr. 29 „Dėl Malonės komisijos sudarymo ir jos nuostatų“ // Valstybės žinios. 2003 m. kovo 28 d. Nr. 30. Publikacijos Nr. 1242.

ir Seimas (Nacionalinė sveikatos taryba[494], Valstybinė paminklosaugos komisija ir kt.).

Kaip minėta anksčiau, kvazivykdomosios valdžios institucijų kontekste daugiausia sudaryta ir funkcionuoja Vyriausybės komisijų. Gerokai mažiau sukurta ir veikia tarybų, ypač nedaug funkcionuoja Vyriausybės komitetų (tik keletas), kuriuos galima priskirti šiai institucijų grandžiai. Apskritai paėmus, tai gausiausia institucijų grupė tarp vykdomosios valdžios institucijų, kuri kiekybiškai beveik gali būti prilyginama bendram vykdomosios valdžios institucijų (ministerijų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų ir kt.) skaičiui. Vyriausybės sudaromi komitetai, komisijos ir tarybos daugiausia funkcionuoja Vyriausybės, ministerijų ir Vyriausybės įstaigų reguliavimo srityse, išskyrus tas, kurios turi visišką administracinį teisinį savarankiškumą (pvz., Valstybinė lošimų priežiūros komisija, Draudimo priežiūros komisija ir kt.).

Daugumos tokių komitetų, komisijų ir tarybų sudarymas rodo, kad devalvuojami ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų įgaliojimai. Iš esmės tai galima traktuoti kaip netiesioginį funkcijų paėmimą iš tam tikrų vykdomosios valdžios institucijų ir jų perdavimą įgyvendinti laikinai ir dažnai neatsakingai veikiančioms anksčiau minėtoms kvazivykdomosios valdžios struktūroms. Kad ir kiek atstovaujami būtų Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos, jų priimami teisės aktai negali būti prilyginami vykdomosios valdžios institucijų teisės aktams, nors, kaip rodo atlikta analizė, tokių atvejų būna (pvz., Valstybinių pensijų įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „antrojo laipsnio valstybinę pensiją skiria Lietuvos Respublikos pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinių pensijų skyrimo komisija“[495]). Esama ir tokių komitetų, komisijų bei tarybų, kurių vykdomos funkcijos gana plačios, tačiau joms nesuteikiamos teisės priimti kokius nors sprendimus. Be to, yra komisijų, tarybų, kurios kvalifikuojamos kaip „valstybės įstaigos arba institucijos“. Jos priima analogiškus teisės aktus ir joms suteikti panašūs įgaliojimai kaip ir kitoms vykdomosios valdžios institucijoms (pvz., buvusi Nacionalinė vartotojų teisių apsaugos taryba, Valstybinė lošimų priežiūros komisija, Draudimo priežiūros komisija ir kt.). Drąsiai galima teigti, kad tos Vyriausybės komisijos ir tarybos prie Vyriausybės bei kitų vykdomo-

[494] Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. birželio 16 d. nutarimas Nr. VII–798 „Dėl Nacionalinės sveikatos tarybos įsteigimo ir jos sudėties“ // Valstybės žinios. 1998 m. birželio 19 d. Nr. 56. Publikacijos Nr. 1549.

[495] Valstybės žinios. 1994 m. gruodžio 30 d. Nr. 101. Publikacijos Nr. 2018.

sios valdžios institucijų, kurių nariai, administracijos darbuotojai yra etatiniai valstybės tarnautojai ir jos vykdo koordinavimo, kontrolės ar priežiūros funkcijas, sudaromos ir veikia analogiškai kaip Vyriausybės įstaigos bei įstaigos prie ministerijų (pvz., Valstybinė lošimų priežiūros komisija, Draudimo priežiūros komisija, buvusi Nacionalinė vartotojų teisių apsaugos taryba prie Teisingumo ministerijos ir t. t.). Tai patvirtina ir per pastaruosius dvejus (2005–2007) metus priimti Vyriausybės sprendimai jas pertvarkyti į įstaigas prie tam tikrų ministerijų (pvz., Lietuvos invalidų reikalų tarybos pavadinimas pakeistas į pavadinimą „Neįgaliųjų reikalų departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos“, Valstybinės jaunimo reikalų tarybos – į „Jaunimo reikalų departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos“, Nacionalinės vartotojų teisių apsaugos tarybos – į „Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba“). Vienintelis kriterijus, leidžiantis jas atriboti nuo minėtų institucijų, buvo ir yra tas, kad jos yra kolegialios institucijos.

Apibendrinant reikia pažymėti, kad tai gana nestabili ir įvairiais aspektais paini centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens sudėtinė dalis, kurios statusas įstatymais labai siaurai sureguliuotas, t. y. nepakankamai aiškiai (komitetų, komisijų) arba visiškai (tarybų) nereglamentuoti jų administracinio teisinio statuso klausimai. Dažniausiai šių struktūrų teisinės padėties pagrindus nustato atskiri įstatymai, kurie kiekvienu atveju jas apibrėžia skirtingai. Taigi trūksta vieningo ir aiškaus kvazivykdomosios valdžios institucijų administracinio teisinio statuso įstatymiško reglamentavimo.

Kita vertus, tai institucijos, kurios turėtų užtikrinti centrinių vykdomosios valdžios institucijų per menkai vykdomas koordinavimo, kontrolės, priežiūros ir kitas funkcijas. Kaip rodo praktika, tų komitetų, komisijų ir tarybų, kurias techniškai aptarnauja atitinkamos vykdomosios valdžios institucijos, t. y. kurios neturi savo sekretoriatų, veikla nėra veiksminga, nes jie dažniausiai funkcionuoja tik formaliai, o jų posėdžiai vyksta nereguliariai, todėl jų veikla minimaliai veiksminga arba visiškai neveiksminga. Dažna to priežastis ta, kad sudarant šias institucijas kaip jų nariai nurodomi konkretūs asmenys. Pasikeitus vadovams (pirmininkams) arba kitiems asmenims jos nustoja funkcionuoti. Reikėtų atsisakyti įvardyti konkrečius asmenis (narius), nes visiškai užtenka nurodyti pareigybę ir instituciją. Taip būtų išsaugotas Vyriausybės komitetų, komisijų ir tarybų veiklos tęstinumas, dėl vienokių ar kitokių priežasčių pasikeitus jos nariams. Vadinasi, iš esmės reikėtų spręsti šių struktūrų steigimo ir funkcionavimo tikslingumo klausimą. Be to, kvazivykdomosios valdžios

institucijos deformuoja jos sistemą, trukdo efektyviai dirbti vykdomosios valdžios institucijoms, nes paprastai jų nariai yra vykdomosios valdžios institucijų atstovai (valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis), kurie be darbo anksčiau minėtose institucijose dar turi atlikti ir savo tiesiogines pareigas.

3.4. ĮSTAIGOS PRIE MINISTERIJŲ

Ketvirtą centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandį sudaro įstaigos prie ministerijų. Tai funkcinės kompetencijos institucijos, kurios vykdo valstybinį reguliavimą ir tarpšakinę koordinaciją, priežiūrą, kontrolę bei kitas tarpšakines funkcijas, priskirtas atitinkamų ministerijų reguliavimo sričiai. Ministerija paprastai formuoja atitinkamos valstybės valdymo srities politiką, o jos kompetencijai priskirtų uždavinių ir funkcijų įgyvendinimą praktikoje užtikrina Vyriausybės arba tiesiog ministerijos tam tikslui steigiamos institucijos – įstaigos prie ministerijų. Prie ministerijų gali būti įsteigti departamentai, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančios tarnybos ir inspekcijos bei kitos įstaigos, kurių administracinio teisinio statuso klausimai įstatymuose apibrėžti gana santūriai.

Įstaigas prie ministerijų steigia Vyriausybė priimdama nutarimą. Kartu šiuo nutarimu dažniausiai steigėjo funkcijos pavedamos vykdyti atitinkamai ministerijai, kurios reguliavimo sričiai priskiriama įsteigta įstaiga. Įstaigų prie ministerijų veiklą per šių įstaigų vadovus koordinuoja ministras. Jos yra centrinės Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios ir kartu centrinės valstybinio valdymo (administravimo) institucijos, esančios tam tikros ministerijos sistemos sudėtyje bei turinčios finansinį, materialinį ir administracinį teisinį savarankiškumą.

Vyriausybės įstatymo 30 straipsnio 1 dalies redakcijoje, galiojusioje iki 2007 m. spalio 1 d., buvo konkrečiai nustatyta, kokias įstaigas prie ministerijų Vyriausybė gali steigti (departamentus, tarnybas ir inspekcijas), t. y. įstaigų prie ministerijų rūšių sąrašas buvo baigtinis ir jis negalėjo būti aiškinamas plečiamai. Vadinasi, formaliai tik Vyriausybė galėjo steigti nurodytų rūšių įstaigas prie ministerijų pavesdama ministerijai, kurios reguliavimo sričiai priskirta įsteigta įstaiga, vykdyti visas arba dalį steigėjo funkcijų. Tačiau įgyvendinant šią nuostatą praktikoje jos buvo nesilaikoma, nes, be anksčiau minėtų departamentų, tarnybų ir inspekcijų prie ministerijų, Vyriausybė, vadovaudamasi kitais (specialiais) įstatymais, stei-

gė agentūras bei biurus, nors Vyriausybės įstatyme tokių įstaigų prie ministerijų steigimas nebuvo numatytas. Tai traktuotina kaip teisinio reguliavimo spraga – dėl to Vyriausybė, steigdama įvairių pavadinimų (rūšių) įstaigas prie ministerijų, dirbtinai ir neteisėtai plėtė jų sistemą. Kita vertus, Vyriausybei, kaip viešosios teisės subjektui, netaikomas principas, kad viskas, kas tiesiogiai neuždrausta įstatymo, leidžiama. Taikomas principas, kad viskas, kas tiesiai neleista įstatymo, uždrausta. Taigi Vyriausybė iki 2007 m. spalio 1 d. galėjo steigti tik tokių organizacinių teisinių formų ir pavadinimų (rūšių) institucijas, kurių steigimas buvo reglamentuotas Vyriausybės įstatyme. Ši teisinio reguliavimo spraga pašalinta priimant Vyriausybės įstatymo 9, 13, 14, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 31[1], 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 44[1], 45, 46 straipsnių ir ketvirtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo įstatymą (2007 m. birželio 14 d. įstatymo Nr. X–1182 redakcija), kurio 30 straipsnio 1 dalyje reglamentuota, kad prie ministerijos gali būti Vyriausybės steigiami departamentai, taip pat kontrolės arba apskaitos funkcijas vykdančios tarnybos, inspekcijos ir kitos įstaigos, t. y. prie ministerijos Vyriausybės steigiamų įstaigų sąrašas jau nėra baigtinis, suteikiantis teisę Vyriausybei prie ministerijų steigti įvairių pavadinimų (rūšių) įstaigas.

3.4.1. Įstaigų prie ministerijų sistema

Kai kurių vykdomosios valdžios institucijų, sudarančių jų sistemą, skaičius yra žinomas, nes tiksliai nustatomas tam tikrais įstatymais (pvz., Vyriausybė – 1 (Konstitucijos VII skirsnis ir Vyriausybės įstatymas), ministerijų – 13 (Vyriausybės įstatymo 29 straipsnis), apskričių viršininkų institucijų – 10 (Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 5 straipsnis). O įstaigų prie ministerijų sąrašas nei tiksliai, nei preliminariai nėra pateiktas jokiuose teisės aktuose. Šiuo metu ministerijų reguliavimo sistemose funkcionuoja šios įstaigos:

Aplinkos ministerija:
1.1. Aplinkos apsaugos agentūra;
1.2. Aplinkos projektų valdymo agentūra;
1.3. Augalų genų bankas;
1.4. Jūrinių tyrimų centras;
1.5. Lietuvos hidrometeorologijos tarnyba;
1.6. Lietuvos geologijos tarnyba;

1.7. Lietuvos standartizacijos departamentas;
1.8. Generalinė miškų urėdija;
1.9. Miško genetinių išteklių, sėklų ir sodmenų tarnyba;
1.10. Miško sanitarinės apsaugos tarnyba;
1.11. Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija;
1.12. Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija;
1.13. Nacionalinis akreditacijos biuras;
1.14. Valstybinė metrologijos tarnyba;
1.15. Valstybinė miškotvarkos tarnyba;
1.16. Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba.

2. Finansų ministerija:
2.1. Muitinės departamentas;
2.2. Valstybinė mokesčių inspekcija;
2.3. Valstybinė dokumentų technologinės apsaugos tarnyba;
2.4. Finansų ministerijos Mokymo centras.

3. Krašto apsaugos ministerija:
3.1. Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas;
3.2. Centralizuota finansų ir turto tarnyba;
3.3. Infrastruktūros ir plėtros departamentas;
3.4. Karo prievolės administravimo tarnyba;
3.5. Krašto apsaugos archyvas;
3.6. Krizių valdymo centras;
3.7. Leidybos ir informacinio aprūpinimo tarnyba;
3.8. Mobilizacijos departamentas;
3.9. Ryšių ir informacinių sistemų tarnyba;
3.10. Ūkio tarnyba;
3.11. Statybos ir remonto tarnyba.

4. Kultūros ministerija:
4.1. Kultūros paveldo departamentas;
4.2. Valstybinė kalbos inspekcija.

5. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija:
5.1. Garantinio fondo administracija;
5.2. Jaunimo reikalų departamentas;
5.3. Lietuvos darbo birža;
5.4. Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba;

5.5. Lietuvos Respublikos trišalės tarybos sekretoriatas;
5.6. Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba;
5.7. Neįgaliųjų reikalų departamentas;
5.8. Pabėgėlių priėmimo centras;
5.9. Socialinių paslaugų priežiūros departamentas;
5.10. Socialinių darbuotojų rengimo centras;
5.11. Techninės pagalbos neįgaliesiems centras;
5.12. Valstybinė darbo inspekcija;
5.13. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba;
5.14. Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba.

6. Susisiekimo ministerija:
6.1. Civilinės aviacijos administracija;
6.2. Lietuvos automobilių kelių direkcija;
6.3. Lietuvos saugios laivybos administracija;
6.4. Transporto investicijų direkcija;
6.5. Valstybinė vidaus vandenų laivybos inspekcija;
6.6. Valstybinė geležinkelių inspekcija;
6.7. Valstybinė kelių transporto inspekcija.

7. Sveikatos apsaugos ministerija:
7.1. Ekstremalių sveikatai situacijų centras;
7.2. Farmacijos departamentas;
7.3. Lietuvos bioetikos centras;
7.4. Lietuvos AIDS centras;
7.5. Lietuvos sveikatos informacijos centras;
7.6. Nacionalinis organų transplantacijos biuras;
7.7. Nacionalinis visuomenės sveikatos tyrimų centras;
7.8. Radiacinės saugos centras;
7.9. Respublikinis mitybos centras;
7.10. Slaugos darbuotojų tobulinimosi ir specializacijos centras;
7.11. Trakų visuomenės sveikatos priežiūros ir specialistų tobulinimo centras;
7.12. Užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės centras;
7.13. Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba;
7.14. Valstybinis aplinkos sveikatos centras;
7.15. Valstybinė ligonių kasa;
7.16. Valstybinė medicininio audito inspekcija;
7.17. Valstybinis patologijos centras;

7.18. Valstybinis psichikos sveikatos centras;
7.19. Valstybinė teismo psichiatrijos ir narkologijos tarnyba;
7.20. Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba;
7.21. Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba;
7.22. Visuomenės sveikatos ugdymo centras.

8. Švietimo ir mokslo ministerija:
8.1. Nacionalinis egzaminų centras;
8.2. EK FP nacionalinė informacijos tarnyba;
8.3. Švietimo informacinių technologijų centras;
8.4. Studijų kokybės vertinimo centras;
8.5. Socrates – ES švietimo ir mokslo paramos fondas;
8.6. Tarptautinių mokslo ir technologijų plėtros programų agentūra;
8.7. Pedagoginis-psichologinis centras.

9. Teisingumo ministerija:
9.1. Centrinė hipotekos įstaiga;
9.2. Europos teisės departamentas;
9.3. Kalėjimų departamentas;
9.4. Lietuvos metrologijos inspekcija;
9.5. Lietuvos teismo ekspertizės centras;
9.6. Valstybinis patentų biuras;
9.7. Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba.

10. Ūkio ministerija:
10.1. Įmonių bankroto valdymo departamentas;
10.2. Valstybinė energetikos inspekcija;
10.3. Valstybinė ne maisto produktų inspekcija;
10.4. Valstybinis turizmo departamentas.

11. Užsienio reikalų ministerija:
11.1. Lietuvos atstovybės užsienio valstybėse (diplomatinės atstovybės, konsulinės įstaigos ir atstovybės tarptautinėse organizacijose).

12. Vidaus reikalų ministerija:
12.1. Asmens duomenų išrašymo centras;
12.2. Bendrasis pagalbos centras;
12.3. Gyventojų registro tarnyba;
12.4. Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba;

12.5. Informatikos ir ryšių departamentas;
12.6. Migracijos departamentas;
12.7. Policijos departamentas;
12.8. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas;
12.9. Sveikatos priežiūros tarnyba;
12.10. Turto valdymo ir ūkio departamentas;
12.11. Vadovybės apsaugos departamentas;
12.12. Valstybės sienos apsaugos tarnyba;
12.13. Valstybės tarnybos departamentas;
12.14. Vidaus reikalų ministerijos autoūkis;
12.15. Viešojo saugumo tarnyba.

13. Žemės ūkio ministerija:
13.1. Lietuvos valstybinis augalų veislių tyrimo centras;
13.2. Lietuvos valstybinis žuvivaisos ir žuvininkystės tyrimų centras;
13.3. Nacionalinė mokėjimo agentūra;
13.4. Nacionalinė žemės tarnyba;
13.5. Programos „Leader“ ir žemdirbių mokymo metodikos centras;
13.6. Valstybinė augalų apsaugos tarnyba;
13.7. Valstybinė gyvulių veislininkystės priežiūros tarnyba;
13.8. Valstybinė sėklų ir grūdų tarnyba;
13.9. Žemės ir maisto ūkio integracijos į Europos Sąjungą departamentas;
13.10. Žuvininkystės departamentas.

Remiantis tuo, kas išdėstyta, galima teigti, kad ministerijoms priskirtose reguliavimo srityse pavadinimų aspektu šiandien veikia šios įstaigos: 1) centrai; 2) departamentai; 3) tarnybos; 4) inspekcijos; 5) biurai; 6) agentūros; 7) direkcijos; 8) valdybos; 9) administracijos; 10) kasos; 11) biržos; 12) urėdijos; 13) sekretoriatai; 15) fondai.

Taigi ministerijoms priskirtose valstybės valdymo srityse funkcionuoja gana įvairios pavadinimais (rūšimis) ir organizacinėmis teisinėmis formomis (įstaigos prie ministerijų, valstybės įstaigos, nuolatinės specialiosios parengties valstybės įstaigos, biudžetinės vidaus reikalų statutinės įstaigos, mokslo įstaigos, viešosios įstaigos, biudžetinės įstaigos ir pan.) įstaigos. Vadovaujantis Vyriausybės įstatymo logine, lingvistine ir sistemine analize tik įstaigos prie ministerijų (departamentai, tarnybos, inspekcijos ir kitos įstaigos), kurių steigėja yra Vyriausybė, priskirtinos vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Minėtai sistemai taip pat sąlygi-

nai priskirtinos tos biudžetinės įstaigos (centrai, biurai, agentūros, direkcijos, valdybos, administracijos, kasos, biržos, urėdijos, sekretoriatai), kurias steigia pačios ministerijos ir kurios atlieka valdymo (vykdomojo tvarkomojo) pobūdžio funkcijas. Kadangi dauguma ministerijų reguliavimo sistemose funkcionuojančių tokių biudžetinių įstaigų kaip įvairūs centrai jokių vykdomųjų tvarkomųjų arba valdymo funkcijų neįgyvendina, o užsiima paslaugų teikimu (pvz., Finansų ministerijos Mokymo centras, Socialinių darbuotojų rengimo centras ir kt.), tai jos nelaikytinos vykdomosios valdžios institucijomis (ne visos biudžetinės įstaigos kartu yra vykdomosios valdžios institucijos). Ministerijų sistemose, be anksčiau nurodytų įstaigų, veikia ir viešosios įstaigos bei mokslo įstaigos (institutai), tačiau kadangi jos neatlieka valdymo pobūdžio funkcijų, todėl taip pat nepriskirtinos vykdomosios valdžios institucijų sistemai, t. y. netraktuotinos kaip įstaigos prie ministerijų Vyriausybės įstatymo prasme. Dažniausiai paslaugas teikiančios struktūros, funkcionuojančios ministerijų reguliavimo sistemose, vienu atveju įvardijamos kaip biudžetinės įstaigos, o kitu (daug rečiau) – kaip viešosios įstaigos.

Kaip rodo atliktas tyrimas, tikrovėje susiklostė visiškai kitokia padėtis, nei nustatyta Vyriausybės įstatyme. Visų ministerijų sistemose funkcionuoja nuo 2 iki 22 įstaigų, kurios traktuojamos kaip departamentai, tarnybos ir inspekcijos, agentūros, biurai ir pan. Tačiau vertinant jas steigimo požiūriu iš jų tik truputį daugiau nei pusę galima traktuoti kaip įstaigas prie ministerijų, nes jas steigia Vyriausybė, o steigėjo funkcijos arba dalis funkcijų pavedamos vykdyti ministerijoms, t. y. steigiamos remiantis Vyriausybės įstatymo nuostatomis. Kitą dalį departamentų, inspekcijų, tarnybų, centrų ir kitų įstaigų savarankiškai steigia pačios ministerijos remdamosi Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymu, specialiais įstatymais arba tiesiog savo nuostatais.

Taip susiklosto gana keistoka padėtis. Tos įstaigos (departamentai, tarnybos, inspekcijos) ir kitos biudžetinės įstaigos, kurias savarankiškai tiesiogiai steigia pačios ministerijos, sisteminiu požiūriu neturėtų būti priskiriamos vykdomosios valdžios institucijų sistemai, nes jų steigėjas yra ministerija ir jos steigiamos remiantis skirtingais teisiniais pagrindais, nors funkcine prasme dauguma iš jų vykdo tas pačias funkcijas (reguliavimo, kontrolės, apskaitos ar priežiūros) kaip ir Vyriausybės steigiamos įstaigos prie ministerijų. Vadinasi, šiandien ministerijų sistemose funkcionuoja dvi kategorijos vienodas funkcijas atitinkamose srityse reguliuojančių departamentų, tarnybų ir inspekcijų bei kitų biudžetinių įstaigų, tačiau formaliai jos skiriasi steigimo tvarka ir organizacine teisine forma. Galiausiai to-

kią padėtį galima paaiškinti tik vienaip – nėra aiškiai nustatyti įstaigų prie ministerijų steigimo kriterijai ir nesugebama tiksliai įgyvendinti jau galiojančių teisės aktų, nes specialiuose įstatymuose nustatoma įstaigų prie ministerijų steigimo tvarka ir jų organizacinė teisinė forma dažniausiai neatitinka Vyriausybės įstatymo nuostatų keliamų reikalavimų.

3.4.2. Įstaigų prie ministerijų vadovybė

Įstaigai prie ministerijos vadovauja įstaigos vadovas: departamentui, tarnybai, agentūrai, biurui, centrui, administracijai (Garantinio fondo administracija) – direktorius, inspekcijai – viršininkas, sekretoriatui (Lietuvos Respublikos trišalės tarybos sekretoriatas) – sekretorius. Inspekcijai gali vadovauti ir vyriausiasis valstybinis inspektorius (pvz., Darbo inspekcijai vadovauja vyriausiasis darbo inspektorius). Atskirai reikėtų paminėti Policijos departamentą, Valstybės sienos apsaugos tarnybą ir diplomatines atstovybes bei konsulatus, nes Policijos departamentui vadovauja policijos generalinis komisaras, Valstybės sienos apsaugos tarnybai – vadas, o diplomatinei atstovybei – atitinkamai diplomatinis atstovas (Lietuvos Respublikos nepaprastasis ir įgaliotasis ambasadorius arba Lietuvos Respublikos nepaprastasis ir įgaliotasis ministras) ir konsulas. Juos skiria ir atleidžia ministras Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka, išskyrus kai kurias toliau paminėtas išimtis.

Įstaigų prie ministerijų veiklą koordinuoja ministras (jei šių funkcijų nepaveda ministerijos valstybės sekretoriui ir ministerijos sekretoriui ir jei įstatymai nenustato kitaip) per šių įstaigų vadovus, kurie jam yra tiesiogiai pavaldūs ir asmeniškai atsako už įstaigai pavestų uždavinių ir funkcijų vykdymą. Jie taip pat gali turėti pavaduotojus, kuriuos į pareigas skiria ir iš jų atleidžia įstaigų vadovai, tai suderinę su ministerija, kurios reguliavimo sričiai priskirta jų vadovaujama įstaiga. Viešojo saugumo tarnybos vado pavaduotojus vado teikimu į pareigas skiria ir iš jų atleidžia vidaus reikalų ministras. Pavaduotojas (-ai) pavaldūs įstaigos vadovui. Vadovo pareigas, jo nesant, paprastai vykdo pavaduotojas arba vienas iš pavaduotojų, o jei nėra ir pavaduotojo (-ų) – kitas vadovo įsakymu paskirtas valstybės tarnautojas, išskyrus Viešojo saugumo tarnybą, kur vadovo pareigas, laikinai jo nesant, eina vidaus reikalų ministro paskirtas viešojo saugumo tarnybos vado pavaduotojas.

Skirtinga diplomatinių atstovų pavadavimo tvarka. Jeigu diplomatinėje atstovybėje arba diplomatinėje atstovybėje prie tarptautinės organizaci-

jos nėra nustatyta tvarka paskirto Lietuvos Respublikos diplomatinio atstovo, kuris vadovautų minėtoms institucijoms, užsienio reikalų ministras skiria Lietuvos Respublikos laikinąjį reikalų patikėtinį užsienio valstybėje arba prie tarptautinės organizacijos. Laikinasis reikalų patikėtinis gali būti skiriamas ir tada, kai Lietuvos Respublikos diplomatinis atstovas dėl tam tikrų priežasčių negali eiti savo pareigų. Tokiu atveju Lietuvos Respublikos laikinąjį reikalų patikėtinį ne ilgiau kaip 1 mėnesiui gali paskirti pats Lietuvos Respublikos diplomatinis atstovas, o ilgesniam laikotarpiui – užsienio reikalų ministras arba jo įgaliotas asmuo.

Būtina paminėti Policijos departamentą prie Vidaus reikalų ministerijos, Viešojo saugumo tarnybą prie Vidaus reikalų ministerijos ir diplomatines atstovybes bei konsulatus, kuriems būdinga išskirtinė vadovų skyrimo, atleidimo ir atskaitomybės tvarka, palyginti su kitų įstaigų prie ministerijų vadovais. Policijos departamentui vadovauja generalinis komisaras, kurį pagal Policijos veiklos įstatymo 12 straipsnio 5 dalį „vidaus reikalų ministro siūlymu ir Vyriausybės teikimu penkerių metų kadencijai skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas“[496]. Jis tiesiogiai pavaldus vidaus reikalų ministrui bei atskaitingas Respublikos Prezidentui. Tam tikrais ypatumais taip pat pasižymi ir Viešojo saugumo tarnybos vado skyrimo į pareigas tvarka (suderinęs su Ministru Pirmininku, Tarnybos vadą skiria vidaus reikalų ministras). Diplomatinį atstovą užsienio valstybėje ar prie tarptautinės organizacijos Vyriausybės teikimu skiria Respublikos Prezidentas dekretu, kurį taip pat pasirašo ir Ministras Pirmininkas (kontrasignuoja). Tuo tarpu vadovaujantis Vyriausybės įstatymo 26 straipsnio 3 dalies 11 punktu įstaigų prie ministerijų vadovus skiria ir atleidžia iš pareigų ministras Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Vadinasi, Vyriausybės įstatymas be jokių išlygų nustato bendrą įstaigų prie ministerijų vadovų skyrimo ir atleidimo iš pareigų tvarką. Kadangi Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos ir Viešojo saugumo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos turi įstaigos prie ministerijos statusą (steigėjas Vyriausybė), tai suponuoja mintį, kad Policijos veiklos įstatyme įtvirtinta generalinio policijos komisaro ir Viešojo saugumo tarnybos įstatyme nustatyta jos vado skyrimo tvarka prieštarauja Vyriausybės įstatyme nustatytai bendrai įstaigų prie ministerijų vadovų skyrimo tvarkai, nes Vyriausybės įstatymas jokių išimčių nenumato.

[496] Valstybės žinios. 2000 m. spalio 27 d. Nr. 90. Publikacijos Nr. 2777.

3.4.3. Įstaigų prie ministerijų valdymo struktūros

Įstaigoms prie ministerijų, kaip ir ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms, būdingos tokios pačios organizacinės valdymo struktūros. Daugumą jų sudaro vadovybė ir administracijos. Keleto įstaigų prie ministerijų vidinę organizacinę struktūrą sudaro valdybos (pvz., Policijos departamentas, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas, Vadovybės apsaugos departamentas). Kaip matyti, tokių pavadinimų vidinės struktūros organizaciniai vienetai daugiau būdingi organizacijoms, kurių veikla organizuota statutiniais pagrindais.

Vadovybę sudaro įstaigos vadovas ir jo pavaduotojas (-ai), o administraciją – struktūriniai padaliniai (departamentai, valdybos, skyriai, poskyriai, grupės, tarnybos ir kt.), kuriems vadovauja padalinio vadovai (departamentams – direktoriai, valdyboms – viršininkai, skyriams, poskyriams, tarnyboms – vedėjai ir t. t.). Reikia pasakyti, jog nėra juridiškai nustatyto ir praktikoje nusistovėjusio bendro administracijos modelio, todėl vienas įstaigas sudaro departamentai ir jiems priklausantys bei savarankiški skyriai ir kiti struktūriniai padaliniai (pvz., Aplinkos apsaugos agentūra, Valstybinė mokesčių inspekcija), o kitas – tik skyriai (pvz., Lietuvos geologijos tarnyba, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija, Lietuvos standartizacijos departamentas ir kt.). Įvertinus įstaigų prie ministerijų ir kitų biudžetinių įstaigų vidines organizacines valdymo struktūras galima teigti, kad jų pagrindinis organizacinės struktūros vienetas yra skyrius.

Administracijos struktūriniams padaliniams taip pat priskiriami teritoriniai padaliniai, kurie iš esmės išdėstyti atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos teritorinį administracinį suskirstymą, išskyrus kai kurias išimtis. Vienos įstaigos prie ministerijų turi teritorinius padalinius tik apskrityse (pvz., Lietuvos metrologijos inspekcija), o kitos apskrityse ir savivaldybėse (pvz., Valstybinė mokesčių inspekcija), trečių struktūriniai padaliniai išdėstyti neatsižvelgiant į teritorinį administracinį suskirstymą (pvz., Muitinės departamentas, Karo prievolės administravimo tarnyba, Viešojo saugumo tarnyba), tačiau yra ir tokių, kurios teritorinių padalinių neturi (pvz., Vadovybės apsaugos departamentas, Valstybės tarnybos departamentas ir kt.).

Įstaigų prie ministerijų administracijų struktūras tvirtina ministras, kurio vadovaujamos ministerijos reguliavimo sričiai priskirta įstaiga, o pareigybių sąrašus, neviršydamas darbo užmokesčiui nustatytų lėšų ir Vyriausybės patvirtinto didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skaičiaus, taip pat pareigybių apra-

šymus ir administracijos padalinių nuostatus tvirtina įstaigos vadovas. Jis priima į pareigas ir atleidžia iš jų valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, skatina juos, skiria jiems tarnybines ir drausmines nuobaudas, pašalpas. Struktūrinių padalinių vadovai tiesiogiai pavaldūs įstaigos vadovui arba jų padalinį kuruojančiam įstaigos vadovo pavaduotojui. Struktūrinio padalinio vadovas atsako už padalinio uždavinių ir užduočių sprendimą, padalinio darbo planavimą, organizavimą ir kontrolę bei kitų jam pavestų funkcijų vykdymą.

Nors įstaigose prie ministerijų visus sprendimus priima vadovas (veikia vienvaldiškumo principu), tačiau jose sudaromos patariamosios institucijos, kurioms būdingi ne tik skirtingi pavadinimai, bet ir diferencijuota jų sudarymo tvarka. Jos paprastai svarsto svarbiausius, strateginius įstaigos kompetencijai priskirtus klausimus. Vis dėlto visi jų priimami siūlymai daugiausia yra tik patariamojo arba rekomendacinio pobūdžio, t. y. įstaigos prie ministerijos vadovas arba kitos organizacinės teisinės formos įstaigos vadovas neprivalo jų vykdyti. O Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos nuostatų 17 punkte įtvirtinta, kad Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymo 12 straipsnio 1 dalies 5, 6 ir 7 punktuose numatytoms funkcijoms įgyvendinti jos direktorius iš Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos struktūrinių padalinių vadovų sudaro kolegialų organą – komisiją, kuri, spręsdama jos kompetencijai priskirtus klausimus, priima nutarimus[497].

Daugelyje įstaigų prie ministerijų sudaromos patariamosios institucijos – kolegijos (pvz., Muitinės departamentas ir kt.). Jas sudaro įstaigos vadovas (kolegijos pirmininkas) ir jo pavaduotojai. Narių teisėmis kolegijoje gali dalyvauti atitinkamos ministerijos atstovas, teritorinių įstaigų ar jų teritorinių struktūrinių padalinių vadovai, taip pat administracijos darbuotojai ir kiti asmenys.

Kitose įstaigose prie ministerijų iš valstybės institucijų, mokslo ir mokymo įstaigų bei nevyriausybinių organizacijų atstovų sudaromos tarybos (pvz., Standartizacijos departamentas, Akreditacijos biuras, Valstybinė metrologijos tarnyba, Generalinė miškų urėdija ir kt.), kurios svarsto strateginius ir tarpšakinius klausimus. Asmeninę jų sudėtį ir nuostatus tvirtina įstaigos vadovas (gali tvirtinti ir ministras), o tarybos pirminin-

[497] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. balandžio 11 d. nutarimas Nr. 359 „Dėl Nacionalinės vartotojų teisių apsaugos tarybos prie Teisingumo ministerijos pavadinimo pakeitimo ir Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007 m. balandžio 21 d. Nr. 44. Publikacijos Nr. 1680.

kas renkamas iš tarybos narių. Posėdis teisėtas, jeigu jame dalyvauja ne mažiau kaip 2/3 narių, o sprendimai priimami balsų dauguma. Informacija apie tarybos priimtus sprendimus, jeigu reikia, pateikiama suinteresuotoms šalims.

3.4.4. Kiti įstaigų prie ministerijų organizavimo ypatumai

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, gana sunku atriboti įstaigas prie ministerijų nuo Vyriausybės įstaigų. Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad negalima įžvelgti jokių esminių jų skirtumų, todėl kyla klausimas: kokiais požymiais remiantis įstaigas prie ministerijų galima atriboti nuo Vyriausybės įstaigų?

Svarbiausias jų atribojimo kriterijus yra jų funkcionavimo sritis. Įstaigos prie ministerijų steigiamos ministerijų kompetencijai priskirtoms funkcijoms vykdyti, o Vyriausybės įstaigos – ministerijų funkcijoms nepriskirtiems klausimams spręsti. Skiriasi ir jų vadovų skyrimo tvarka: įstaigų prie ministerijų vadovus skiria ir atleidžia atitinkamas ministras (išskyrus Policijos departamentą prie VRM), o Vyriausybės įstaigų – Ministras Pirmininkas. Skirtinga ir jų pavaldumo bei atskaitomybės tvarka: įstaigų prie ministerijų vadovai tiesiogiai pavaldūs ministrui, o Vyriausybės įstaigų – Ministrui Pirmininkui. Nors daugumos įstaigų prie ministerijų ir Vyriausybės įstaigų rūšys (departamentai, tarnybos, inspekcijos, agentūros) sutampa, tačiau kai kurios rūšys (pvz., komitetai) yra būdingos tik Vyriausybės įstaigoms.

Įstaigų prie ministerijų administracinį teisinį statusą nustatančiuose teisės aktuose jos traktuojamos kaip biudžetinės įstaigos, vykdomosios valdžios institucijos, valstybės įstaigos, viešojo administravimo įstaigos, valstybės valdymo institucijos, viešojo administravimo biudžetinės įstaigos, valstybinės priežiūros ir kontrolės įstaigos ir pan. Reikia pabrėžti tai, kad Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 8 punkte, 26 straipsnio 3 dalies 10 ir 11 punktuose bei 30 straipsnio pavadinime vartojama sąvoka *įstaigos prie ministerijų*. Kadangi jų nuostatuose nenurodyta tiksli jų organizacinė teisinė forma, susiduriama su problema atribojant įstaigas prie ministerijų nuo kitų joms pavaldžių identiškų rūšių biudžetinių įstaigų, kurių steigėja yra ne Vyriausybė, o ministerija.

Įstaigos prie ministerijų taip pat yra biudžetinės įstaigos, todėl svarbiausias jų atribojimo nuo kitų ministerijoms pavaldžių įstaigų kriterijus yra jų steigimo tvarka. Kaip jau minėta anksčiau, įstaigas prie ministerijų steigia Vyriausybė, o steigėjo funkcijos pavedamos vykdyti atitinkamai ministerijai. Kitų ministerijai pavaldžių įstaigų steigėjas yra būtent ministerija.

Daugumos ministerijų, išskyrus Kultūros, įstaigų prie ministerijų sistemas sudaro gana daug įvairių pavadinimų įstaigų ir jų kasmet vis didėja. Be to, atskirų ministerijų reguliavimo srityse funkcionuoja įstaigos, kurias, atsižvelgiant į vykdomas funkcijas, būtų tikslinga sujungti. Pavyzdžiui, Krašto apsaugos ministerijos sistemoje veikia Mobilizacijos departamentas ir Karo prievolės administravimo tarnyba. Nors minėtos įstaigos skiriasi steigimo tvarka, steigėjais ir skirtingos jų organizacinės teisinės formos, tačiau glaudžiai susijusios jų vykdomos funkcijos. Išnagrinėjus jų nuostatuose įtvirtintas funkcijas teigtina, jog abi šios institucijos vykdo panašias funkcijas, kurias galėtų įgyvendinti ir viena įstaiga. Mobilizacijos departamento veikla iš esmės nukreipta į materialinių išteklių kaupimą karo atveju, o Karo prievolės administravimo tarnybos – į žmogiškųjų išteklių rengimą karo padėčiai. Be to, vertinant jas personalo aspektais, jose dirba nedaug valstybės tarnautojų (Mobilizacijos departamente – 19, Karo prievolės administravimo tarnyboje – 25). Dėl to vienam vadovui tenka 2–3 vykdytojai.

Kita vertus, Krašto apsaugos ir Vidaus reikalų ministerijų sistemose funkcionuoja įstaigos prie ministerijų ir kitos įstaigos, kuriose valstybės tarnyba grindžiama statutiniais pagrindais, nors jų valstybės tarnautojai tiesiogiai jokių karinių funkcijų nevykdo (pvz., Karo prievolės administravimo tarnyba, Mobilizacijos departamentas, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas ir kt.).

Tokia pat padėtis būdinga ir kitoms ministerijoms. Pavyzdžiui, funkciniu aspektu viena įstaiga galėtų funkcionuoti įgyvendindama Metrologijos inspekcijos prie Teisingumo ministerijos ir Metrologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos funkcijas, Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos ir Radiacinės saugos centro, Neįgalumo ir nedarbingumo nustatymo departamento prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ir Neįgaliųjų reikalų departamento prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ir t. t. Taip pat spręstinas ir Vidaus reikalų ministerijos reguliavimo sistemoje funkcionuojančio Migracijos departamento būtinumo klausimas, jeigu teritorinės migracijos tarnybos funkcionuoja kaip policijos komisariatų struktūriniai padaliniai ir jiems vadovauja Policijos departamentas kartu su policijos komisariatų vadovais, todėl kyla klausimas, ar netikslinga ir centriniu lygmeniu Migracijos departamento vykdomas funkcijas perduoti įgyvendinti Policijos departamentui. Taigi funkciniu bei valdymo efektyvumo ir ekonomiškumo aspektais iš esmės reikėtų įvertinti visų ministerijų sistemose funkcionuojančių įstaigų tikslingumą siekiant išvengti panašių (giminiškų) funkcijų dubliavimo.

4. TERITORINĖS VYKDOMOSIOS VALDŽIOS STRUKTŪROS

Vykdomoji valdžia savo funkcijas teritoriniu lygmeniu įgyvendina per savo teritorines vykdomosios valdžios struktūras, kurios sudaro atskirą vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį. Specialaus teisės akto, kuris reglamentuotų teritorinių vykdomosios valdžios institucijų sistemą bei jos formavimo ir veiklos teisinius pagrindus, Lietuvoje nėra. Tik Konstitucijos, įstatymų bei kitų teisės aktų sisteminė ir loginė analizė bei vykdomosios valdžios institucijų organigramų tyrimas leidžia daryti išvadą, jog teritorinių vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį sudaro apskričių viršininkų institucijos, Vyriausybės atstovų institucijos apskrityse ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos bei teritoriniai struktūriniai padaliniai.

Svarbiausių teritorinių vykdomosios valdžios institucijų, t. y. apskričių viršininkų institucijų ir Vyriausybės atstovų tarnybų, apskrityse steigimo bei veiklos teisiniai pagrindai yra nustatyti Konstitucijoje. Joje netiesiogiai numatyta, jog aukščiausia vykdomosios valdžios institucija (Vyriausybė), įgyvendindama savo įgaliojimus, turi teisę sudaryti savo teritorines institucijas ir skirti tam tikrus pareigūnus. Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė[498]. Kaip nurodyta to paties straipsnio 2 dalyje, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai, o 3 dalyje – Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas[499]. Nors minėti dariniai vykdo valstybės valdžios funkcijas bei uždavinius atitinkamuose teritoriniuose administraciniuose vienetuose ir yra Vyriausybės formuojami, tačiau kad ir kaip keista, anksčiau minėtos nuostatos reglamentuotos ne Konstitucijos VII skirsnyje „Lietuvos Respublikos Vyriausybė“, o jos X skirsnyje „Vietos savivalda ir valdymas“. Taigi atskiro skirsnio, nustatančio teritorinių vykdomosios valdžios institucijų sudarymo ir veiklos juridinius pagrindus, Konstitucijoje nėra.

[498] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1994. P. 48.

[499] Ten pat.

4.1. LIETUVOS RESPUBLIKOS APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ INSTITUCIJOS

Vyriausybė formuoja ne tik centrines vykdomosios valdžios institucijas. Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. priimtame nutarime konstatavo, kad vietos valdymas yra valstybinio valdymo (t. y. vykdomosios valdžios) funkcijų vykdymas vietose – atitinkamuose administraciniuose vienetuose[500]. Taigi vykdomoji valdžia įgyvendina savo funkcijas bei įgaliojimus ir per administracinius teritorinius darinius (teritorines struktūras), todėl savarankišką vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį sudaro apskričių viršininkų institucijos. Tai bendros kompetencijos teritorinės vykdomosios valdžios institucijos, kurios užtikrina valdymą aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose – apskrityse. Remiantis Konstitucijos 123 straipsnio ir Vyriausybės įstatymo 35 straipsnio 1 dalimis, „Vyriausybė valdymą apskrityse – Lietuvos Respublikos aukštesniajame administraciniame vienete – organizuoja per apskrities viršininką, ministerijas bei Vyriausybės įstaigas“[501].

Pradedant kalbėti apie teritorines vykdomosios valdžios institucijas reikia pasakyti, kad nėra nusistovėjusi bendra jų terminologija: vienuose teisės aktuose vartojama sąvoka *apskrities viršininkas* (pvz., Apskrities valdymo įstatyme, Saugaus eismo automobilių keliais įstatyme, Laukinės gyvūnijos įstatyme), kituose – *apskrities viršininko administracija* (pvz., Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatyme, Branduolinės energijos įstatyme, Geodezijos ir kartografijos įstatyme), trečiuose – *apskrities viršininko institucija*, *apskričių institucijos* arba *apskrities valdymo institucijos* (pvz., Turizmo įstatyme). Taip pat neaiškus ir anksčiau minėtų kategorijų institucionalizacijos mechanizmas, kuris, vadovaujantis galiojančiais teisės aktais, gali būti traktuojamas įvairiai (ar apskrities viršininko skyrimą ir atleidimą iš pareigų galima tapatinti su apskrities viršininko institucijos įsteigimu ir panaikinimu, ar apskrities viršininko institucijos įsteigimas sutampa su apskrities kaip teritorinio administracinio vieneto įstei-

[500] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998 m. vasario 20 d. Nr. 18. Publikacijos Nr. 435.

[501] Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772.

gimu), nes jokiame teisės akte tai nėra tiesiogiai reglamentuota. Vadinasi, tai teisinio reguliavimo spraga, nes nei Vyriausybės įstatyme, nei Apskrities valdymo įstatyme, nei kituose teisės aktuose nėra tiksliai ir aiškiai nustatyti apskričių viršininkų institucijų sudarymo (steigimo) teisiniai pagrindai ir tvarka.

4.1.1. Apskrities viršininkas

Sąvoka *apskrities viršininkas* pirmą kartą pavartota tarpukario Lietuvos Vidaus Reikalų Ministerio 1918 m. gruodžio 17 d. priimtame Cirkuliare Nr. 2 „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos“[502]. Po nepriklausomybės atkūrimo 1994 m. priimtoje Apskrities valdymo įstatymo pirmojoje redakcijoje buvo vartojamas terminas *apskrities valdytojas*[503]. Po dvejų metų, t. y. 1996 m. gruodžio 12 d., Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymu žodžiai *apskrities valdytojas* pakeisti į *apskrities viršininkas*. Taigi vėl grįžta prie šios sąvokos vartojimo ir įtvirtinimo galiojančiuose teisės aktuose.

Apskrities viršininko institucijai vadovauja apskrities viršininkas. Jį skiria į pareigas ir iš jų atleidžia Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu. Apskrities viršininku gali būti skiriamas Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį išsilavinimą. Jokių kitų reikalavimų Apskrities valdymo įstatymas pretendentui apskrities viršininko pareigybei užimti nenustato. Apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) skyrimo į pareigas ir atleidimo iš jų tvarką bei pagrindus detalizuoja Valstybės tarnybos įstatymas.

Apskričių viršininkams priskirtą kompetenciją padeda įgyvendinti jų pavaduotojai, kuriuos taip pat skiria ir atleidžia iš pareigų Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu. Pretendentui į apskrities viršininko pavaduotojus taikomi tokie pat reikalavimai kaip ir apskrities viršininkui. Jeigu apskrities teritorijoje yra daugiau kaip 500 tūkst. gyventojų, apskrities viršininkas turi du pavaduotojus (pvz., Vilniaus ir Kauno apskritys). Dėl apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų skyrimo arba atleidimo iš pareigų Vyriausybė priima nutarimą. Apskričių viršininkų pavaduotojai vykdo ap-

[502] Andrulis V., Mockevičius R., Valeckaitė V. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.VI.15–1940.VI.15). – Vilnius, 1996. P. 285–286.

[503] Valstybės žinios. 1994 m. gruodžio 30 d. Nr. 101. Publikacijos Nr. 2015.

skrities viršininko jiems nustatytas funkcijas, o nesant apskrities viršininko (pvz., atleidžiamas iš pareigų, atostogauja, išvykęs į komandiruotę, serga ir pan.) atlieka ir jo pareigas. Už pavestų funkcijų įgyvendinimą jie atsakingi ir atskaitingi apskričių viršininkams.

Trejus metus (1998–2001) egzistavo apskričių viršininkų pavaduotojų skyrimo ir atleidimo iš pareigų tvarkos problema, nes skirtingi įstatymai tai reglamentavo nevienodai. Pagal Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 14 punktą juos skiria ir iš pareigų atleidžia Vyriausybė. O pagal anksčiau galiojusią Apskrities valdymo įstatymo 4 straipsnio 5 dalį apskričių viršininkų pavaduotojus skirdavo į pareigas ir iš jų atleisdavo Ministras Pirmininkas apskrities viršininko teikimu. Realiai skiriant į pareigas ir atleidžiant iš jų buvo vadovaujamasi Vyriausybės įstatymu, tačiau neaišku, kodėl. Tik 2001 m. lapkričio 27 d. Seimas priėmė Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 4, 5, 10, 13, 16, 18, 19 straipsnių ir IV skyriaus pavadinimo pakeitimo įstatymą[504], kuriuo apskričių viršininkų pavaduotojų skyrimo ir atleidimo tvarką suderino su Vyriausybės įstatymo nuostatomis.

Be to, apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) skyrimo ir atleidimo tvarkai būdingas politinis aspektas, kuris Apskrities valdymo įstatyme nėra reglamentuotas. Remiantis Valstybės tarnybos įstatymu apskričių viršininkai (jų pavaduotojai) yra politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, priimti į pareigas jį priėmusios kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) įgaliojimų laikui, t. y. į šias pareigas minėti asmenys priimami be konkurso kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) pasirinkimu. To paties įstatymo 44 straipsnio 6 ir 7 punktuose nustatyta, jog valstybės tarnautojas atleidžiamas iš pareigų, kai „baigiasi politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautoją į pareigas priėmusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos įgaliojimai, arba politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas praranda į pareigas jį priėmusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos pasitikėjimą, arba kai panaikinama politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo pareigybė“. Vadinasi, vienas iš apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) atleidimo iš pareigų pagrindų yra siejamas su jį į pareigas priėmusios kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) įgaliojimų pasibaigimu. Kitais dviem atvejais (praradus pasitikėjimą arba panaikinus politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigybę) apskričių viršininkai (jų pavaduotojai) gali būti atleisti iš pareigų Vyriausybės sprendimu.

[504] Valstybės žinios. 2001 m. gruodžio 12 d. Nr. 53. Publikacijos Nr. 3702.

Pagal Valstybės tarnybos įstatymą apskričių viršininkai (jų pavaduotojai) iš pareigų atleidžiami naujai sudarytos kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) pirmajame posėdyje. Ši nuostata suponuoja problemą praktikoje, nes tokiu atveju neaiškus apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) įgaliojimų pasibaigimo momentas. Naujajai Vyriausybei suteikiami įgaliojimai veikti, o ankstesnė netenka įgaliojimų, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma pritaria jos programai. Kadangi politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai atleidžiami iš pareigų, kai baigiasi juos į pareigas priėmusios kolegialios valstybės institucijos įgaliojimai, pasikeitus Vyriausybei kartu formaliai nutrūksta ir apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) įgaliojimai, nors jie iš pareigų nėra atleidžiami, t. y. įgaliojimų pasibaigimo momentas nesutampa su atleidimo momentu. Pavyzdžiui, tryliktosios Vyriausybės programa patvirtinta Seimo 2004 m. gruodžio 14 d. nutarimu Nr. X–43 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, kuris įsigaliojo nuo priėmimo momento. Nuo šios datos įgaliojimų netenka ir dvyliktosios Vyriausybės paskirti apskričių viršininkai (jų pavaduotojai). Tačiau tik 2004 m. gruodžio 22 d. nauja Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 1602 „Dėl apskričių viršininkų atleidimo“, kuriuo 2004 m. gruodžio 28 d. iš pareigų atleido ankstesnės (dvyliktosios) Vyriausybės paskirtus apskričių viršininkus – nuo dvyliktosios Vyriausybės įgaliojimų netekimo iki apskričių viršininkų atleidimo buvo praėję 14 dienų. Reikia pabrėžti, kad jokiame teisės akte nėra nustatyta, nuo kokio momento jie netenka įgaliojimų: pasibaigus ankstesnės kolegialios institucijos (Vyriausybės) įgaliojimams ar nuo tada, kai jie atleidžiami naujai sudarytos kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) pirmajame posėdyje. Taigi juridiškai nei Vyriausybės įstatyme, nei Apskrities valdymo įstatyme, nei Valstybės tarnybos įstatyme nėra visiškai tiksliai nustatytas apskričių viršininkų įgaliojimų pasibaigimo momentas, todėl kyla abejonių, ar apskričių viršininkai iki naujų apskričių viršininkų paskyrimo vadovauja apskričiai teisėtai, nes jų įgaliojimai baigiasi kartu su ankstesnės Vyriausybės įgaliojimais.

Apskrities viršininkui Apskrities valdymo įstatymas suteikia plačius įgaliojimus įvairiose valdymo srityse, būtent: švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros, farmacijos, teritorijos planavimo, paminklotvarkos, žemėtvarkos, žemės ūkio, gamtos išteklių naudojimo, aplinkos apsaugos ir kitose. Be minėto įstatymo, jo įgaliojimai išdėstyti ir sukonkretinti daugelyje kitų teisės aktų (pvz., Civilinės saugos, Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo bei kituose įstatymuose).

Įgyvendindamas jo kompetencijai priskirtus klausimus apskrities viršininkas leidžia įsakymus ir kitus teisės aktus (pvz., sprendimus dėl nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandenis ir kitą nekilnojamąjį turtą atkūrimo) bei tikrina, kaip jie vykdomi. Apskričių viršininkų priimti individualūs teisės aktai įsigalioja jų pasirašymo dieną, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data.

Teisės aktai apskrities viršininkui nustato ir atitinkamus draudimus. Pagal Apskrities valdymo įstatymo 4 straipsnio 2 dalį jis negali eiti jokių kitų renkamų ar skiriamų pareigų, dirbti valstybinėse, visuomeninėse, privačiose verslo, komercijos ar kitokiose įstaigose ar įmonėse, taip pat gauti kitokio atlyginimo, išskyrus pagal pareigas nustatytąjį bei užmokestį už kūrybinę veiklą. Kita vertus, apskrities viršininkas yra valstybės tarnautojas (politinio (asmeninio) pasitikėjimo), todėl jam taip pat taikomi visi bendrieji valstybės tarnautojams nustatyti draudimai, kuriuos išsamiau reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnis. Be to, vadovaujantis Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimu, kadangi apskrities viršininkas (jo pavaduotojas) yra valstybės pareigūnas, per kurį Vyriausybė organizuoja aukštesniojo administracinio vieneto (apskrities) valstybinį valdymą, ir kadangi pagal įstatymus apskrities viršininkas turi įgaliojimus priimti sprendimus, nuo kurių priklauso savivaldybių tarybų kompetencijos, numatytos Konstitucijoje ir įstatymuose, įgyvendinimas, apskrities viršininkas (jo pavaduotojas) negali tuo pat metu būti savivaldybės tarybos nariu[505]. Nors Apskrities valdymo įstatymas apskričių viršininkų pavaduotojams jokių draudimų nenustato, tačiau vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymu jiems taikomi tokie pat draudimai kaip ir apskričių viršininkams.

4.1.2. Apskrities viršininko administracija

Priskirtoms funkcijoms vykdyti apskrities viršininkas formuoja administraciją ir jai vadovauja. Apskrities viršininko administracija apibrėžiama kaip valstybės įstaiga, kuri finansuojama iš Lietuvos Respublikos vals-

[505] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 86, 87 straipsnių papildymo bei pakeitimo ir įstatymo papildymo 88-1 straipsniu įstatymo 4 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 11 d. nutarimo Nr. 457 „Dėl Vilniaus apskrities viršininko atleidimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 9 straipsnio 1 daliai“ // Valstybės žinios. 2003 m. gegužės 31 d. Nr. 53. Publikacijos Nr. 2361.

tybės biudžeto, turi viešojo juridinio asmens statusą ir kurią apskrities viršininkas formuoja jam priskirtoms funkcijoms įgyvendinti[506]. Manytina, kad tokia nuostata nėra tiksli, nes ji nevykdo vykdomosios valdžios funkcijų ir nepriklauso vykdomosios valdžios institucijų sistemai, o kaip rodo Tipinių apskrities viršininko administracijos nuostatų analizė, atlieka tik pagalbinio pobūdžio funkcijas (rengia, teikia, informuoja, organizuoja, prižiūri ir pan.) – padeda apskričių viršininkams įgyvendinti jų kompetencijai priskirtus klausimus.

Apskrities viršininko administracija savo veikloje vadovaujasi Konstitucija, Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymu, kitais Lietuvos Respublikos įstatymais ir teisės aktais bei apskričių viršininkų tvirtinamais apskričių viršininkų administracijų nuostatais, kuriuose apibrėžiamos jų funkcijos, teisės, darbo organizavimo, struktūros, pertvarkymo, reorganizavimo ir likvidavimo klausimai. Pagal Apskrities valdymo įstatymo 18 straipsnio 3 dalį „apskrities viršininko administracijos struktūrą ir jos nuostatus tvirtina apskrities viršininkas pagal Vyriausybės patvirtintus apskrities viršininko administracijos tipinę struktūrą ir jos tipinius nuostatus“. Tai reiškia, kad apskrities viršininkui iš dalies suteikta teisė pačiam kurti savo administracijos vidinę organizacinę struktūrą ir tvirtinti jos nuostatus.

Vadovaudamasi anksčiau minėto įstatymo nuostata Vyriausybė 2002 m. kovo 27 d. priėmė nutarimą Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo“, kuriuo visoms apskričių viršininkų institucijoms nustatoma vienoda administracijos struktūra. Pagal ją apskrities viršininko administraciją sudaro vadovybė, departamentai, į departamentus įeinantys ir savarankiški skyriai bei tarnybos. Vadovybę sudaro apskrities viršininkas, jo pavaduotojas (-ai) ir apskrities sekretorius. Prie struktūrinių padalinių priskiriami 6 departamentai – Regioninės plėtros (Regiono ekonomikos ir socialinio vystymo skyrius, Teritorijų planavimo skyrius, Aplinkos, kultūros vertybių apsaugos ir paminklosaugos skyrius), Žemės tvarkymo (Žemėtvarkos vadybos skyrius, Žemės reformos skyrius, teritoriniai žemėtvarkos skyriai, kurie yra kiekvienoje į apskritį įeinančioje savivaldybėje), Socialinių reikalų, švietimo ir kultūros (Socialinių reikalų skyrius, Švietimo skyrius, Kultūros, sporto ir turizmo skyrius), Civilinės saugos (Civilinės saugos priemonių planavimo skyrius, Perspėjimo ir

[506] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. kovo 17 d. nutarimas Nr. 401 „Dėl Tipinių apskrities viršininko administracijos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 m. kovo 29 d. Nr. 32. Publikacijos Nr. 1216.

ryšių skyrius, Parengimo skyrius, Pavojingų objektų registro skyrius), Teisės (Juridinis skyrius, Turto valdymo skyrius), Apskaitos ir finansų (Finansų skyrius, Apskaitos ir biudžeto skyrius, Informatikos skyrius) ir 3 tarnybos (Apskrities gydytojo tarnyba, Kaimo reikalų tarnyba, Vidaus audito tarnyba). Anksčiau minėtas Vyriausybės nutarimas taip pat nustato, jog kai kurie struktūriniai padaliniai gali būti įvardijami kaip departamentai, tarnybos arba skyriai (Valstybinės švietimo priežiūros skyrius (tarnyba), Teritorijų planavimo ir statybos priežiūros departamentas (skyrius), Personalo ir ūkio skyrius (tarnyba)), t. y. apskrities viršininkas pats sprendžia, kokią organizacinę teisinę formą struktūriniam padaliniui suteikti[507].

Apskrities viršininko administracijoje gali būti įsteigta apskrities sekretoriaus pareigybė. Tai aukščiausia apskrities viršininko administracijos karjeros valstybės tarnautojo pareigybė, kuri prilyginama įstaigos vadovo pavaduotojo pareigybei. Taigi, be pavaduotojų, skiriamų politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu ir padedančių apskričių viršininkams įgyvendinti jų kompetencijai priskirtus įgaliojimus, jie gali turėti ir pavaduotojus, kurie padeda apskričių viršininkams vykdyti administracines funkcijas, t. y. organizuoti apskričių viršininkų administracijų darbą. Apskričių sekretoriai atsakingi ir atskaitingi apskričių viršininkams.

Nuo 2002 m. apskričių viršininkų administracijų veikla organizuojama vadovaujantis viešai paskelbtais strateginiais veiklos planais, kuriuose apibūdinami pagrindiniai apskrities viršininko uždaviniai ir būdai, kaip juos

[507] Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2006 m. gruodžio 28 d. nutarimu Nr. 1350 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimo Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo“ pakeitimo“ nuo 2008 m. sausio 1 d. nustatė tokią apskrities viršininko administracijos struktūrą: apskrities sekretorius; Regioninės plėtros departamentas (Regiono ekonomikos ir socialinio vystymo skyrius, Teritorijų planavimo ir aplinkos skyrius, Tarptautinio bendradarbiavimo ir ryšių su visuomene skyrius); Žemės tvarkymo departamentas (Žemėtvarkos skyrius, Žemės reformos ir konsolidacijos skyrius, teritoriniai žemėtvarkos skyriai, Žemės naudojimo valstybinės kontrolės skyrius, Kadastro ir geodezijos skyrius); Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentas (Teritorijų planavimo valstybinės priežiūros skyrius, Statybos valstybinės priežiūros skyrius, Statinių naudojimo valstybinės priežiūros skyrius); Socialinių reikalų, švietimo ir kultūros departamentas (Socialinių reikalų ir paslaugų priežiūros skyrius, Švietimo skyrius, Kultūros, sporto ir turizmo skyrius); Civilinės saugos ir mobilizacijos departamentas (Civilinės saugos priemonių planavimo skyrius, Perspėjimo ir ryšių skyrius, Parengimo skyrius, Mobilizacijos skyrius); Teisės departamentas (Juridinis skyrius, Turto valdymo skyrius, Viešųjų pirkimų skyrius, Personalo skyrius); Apskaitos ir finansų departamentas (Finansų skyrius, Apskaitos ir biudžeto skyrius, Informatikos skyrius) bei į departamentų sudėtį neįeinantys (savarankiški) skyriai (Apskrities gydytojo skyrius, Kaimo reikalų ir melioracijos skyrius, Valstybinės švietimo priežiūros skyrius, Vidaus audito skyrius bei Bendrųjų reikalų ir ūkio skyrius) // Valstybės žinios. 2006 m. gruodžio 28 d. Nr. 144. Publikacijos Nr. 5494.

įgyvendinti. Jie rengiami vieneriems, trejiems, penkeriems ir dešimčiai metų, atsižvelgiant į Valstybės ilgalaikės raidos strategiją prieš tai suderinus su Vidaus reikalų ministerija. Strateginiuose planuose numatytų priemonių įgyvendinimą kontroliuoja apskričių viršininkai ir jų pavaduotojai.

Taip pat reikia pažymėti ir tai, jog įstatymiškai nėra reglamentuota, kad apskričių viršininkų veikla organizuojama remiantis strateginiais veiklos planais. Atitinkamos nuostatos šiuo klausimu įtvirtintos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827 patvirtintoje Strateginio planavimo metodikoje ir Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimu Nr. 401 patvirtintų Tipinių apskrities viršininko administracijos nuostatų 16 punkte. Beje, šis punktas tobulintinas (derintinas su Vyriausybės įstatymu), nes vietoj Vyriausybės ilgalaikio strateginės veiklos plano rengiama Valstybės ilgalaikės raidos strategija, be to, įsigaliojus (2007 m. spalio 1 d.) naujai Vyriausybės įstatymo redakcijai, pasikeitė strateginių planų tvirtinimo tvarka ir strateginio planavimo trukmė.

Apskrities viršininko administracijos veiklos organizaciniai ir kiti klausimai aptariami apskrities viršininko rengiamuose pasitarimuose. Juose dalyvauja apskrities viršininko pavaduotojai, apskrities sekretorius, departamentų ir kitų apskrities viršininko administracijos struktūrinių padalinių vadovai. Prireikus į pasitarimą gali būti kviečiami ir kiti administracijos valstybės tarnautojai. Pasitarimai paprastai vyksta kartą per savaitę apskrities viršininko nustatytą savaitės dieną. Jie protokoluojami, nes po to pasitarimų protokolo išrašai kaip pavedimai pateikiami vykdyti atitinkamiems apskrities viršininko administracijos struktūriniams padaliniams. Pasitarimus organizuoja apskrities sekretorius.

Minėtame Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimo Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo“ 2 punkte nustatyta, „kad apskrities viršininkas, tvirtindamas apskrities viršininko administracijos struktūrą, priklausomai nuo apskrities dydžio, gyventojų skaičiaus, administracijos darbo masto gali nustatyti ją mažesnę už Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintą tipinę apskrities viršininko administracijos struktūrą“[508]. Tai patvirtina ir Vyriausybės 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimu Nr. 1641 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“ nustatytas didžiausias leistinas apskrities viršininkų

[508] Valstybės žinios. 2002 m. kovo 29 d. Nr. 32. Publikacijos Nr. 1217.

administracijų pareigybių skaičius[509]. Iš apskričių išsiskiria Vilniaus ir Kauno apskritys: Vilniaus apskritis teritorijos atžvilgiu ir gyventojų skaičiumi (845 tūkst. gyventojų) yra didžiausia, todėl jos viršininko administracijai skirta 427 pareigybės, Kauno apskrities viršininko administracijai (760 tūkst. gyventojų) – 386 pareigybės, o mažiausiai Tauragės apskrities viršininko administracijai (130 tūkst. gyventojų) – 156 pareigybės. Taigi Vilniaus apskrityje lyginant su Tauragės apskritimi gyvena 6,5 karto daugiau gyventojų, o Vilniaus apskrities viršininko administracijai nustatytas tik 2,7 karto didesnis pareigybių skaičius nei Tauragės apskrities viršininko administracijai. Kadangi nėra pareigybių nustatymo metodikos, todėl visiškai neaišku, kokiais kriterijais remiantis nustatomas atitinkamos apskrities viršininko administracijos pareigybių poreikis. Vyriausybė, tvirtindama tipinę apskrities viršininko administracijos struktūrą, turėtų nustatyti ir pareigybių poreikio metodiką. Administracijos pareigybių sąrašą, neviršydamas nustatyto metinio darbo apmokėjimo fondo, tvirtina apskrities viršininkas.

Įdomi ir įvairiapusiška apskričių viršininkų administracijų struktūrinių padalinių sudėtis žmogiškųjų išteklių aspektu. Juose dažniausiai dirba 1–3 valstybės tarnautojai, o tokių, kuriuose dirbtų 4 ir daugiau, pasitaiko ypač retai. Pavyzdžiui, Šiaulių apskrities viršininko administracijos Apskaitos ir finansų departamentą sudaro 3 skyriai, kuriuose dirba 11 tarnautojų: 4 iš jų dirba vadovaujamą darbą (departamento direktorė ir 3 skyrių vedėjai) ir 7 vykdytojai, t. y. šiuo atveju vienam vadovui tenka 1,75 pavaldinio. Taigi, kaip rodo atlikta analizė, apskričių viršininkų administracijose vadybiniu požiūriu nusistovėjęs per siauras valdomumo mastas – struktūrinių padalinių vadovai nėra tinkamai panaudojami, nes jie paprastai vadovauja 1, 2 ar 3 valstybės tarnautojams, o dėl to didėja ir valdymo išlaidos.

Apskričių viršininkų administracijos gali steigti pavaldžias įstaigas, įmones ir organizacijas bei vykdyti jų steigėjo funkcijas. Paprastai dažniausiai steigiamos viešosios arba biudžetinės įstaigos švietimo ir sveikatos priežiūros valdymo srityse. Pavyzdžiui, Klaipėdos apskrities viršininko administracijos Švietimo skyriui pavaldžios 5 specialiosios internetinės mokyklos, kurčiųjų ir neprigirdinčiųjų pagrindinė internatinė mokykla, 4 vaikų globos namai ir 3 sanatorijų (ligoninių) mokyklos. Ji taip pat yra ir 13 asmens sveikatos priežiūros įstaigų steigėja: iš jų 10 turi viešosios asmens sveikatos įstaigos statusą ir 3 yra biudžetinės įstaigos. Klaipėdos apskrities viršininko administracijai pavaldžios ir 3 suaugusiųjų žmonių

[509] Valstybės žinios. 2003 m. gruodžio 23 d. Nr. 121. Publikacijos Nr. 5484.

globos įstaigos. Panašias įstaigas steigia ir kitos apskričių viršininkų administracijos, tačiau kiekvienoje iš jų apskričių viršininkų administracijoms pavaldžių įstaigų skaičius skirtingas – jis faktiškai priklauso nuo apskrities dydžio ir joje gyvenančių žmonių skaičiaus.

Kartu su apskričių viršininkų institucijomis apskrityse funkcionuoja centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos ir teritoriniai struktūriniai padaliniai bei joms pavaldžios kitos valdymo įstaigos bei organizacijos, kurios nepavaldžios apskrities viršininkui. Dar 1994 m. steigiant apskritis buvo siekiama decentralizuoti valdymą – ūkio valdymą perduoti apskritims, o ministerijoms pavesti rūpintis patikėtos valdymo srities politika ir strategija. Tačiau ministerijos priešinosi funkcijų perdavimui ir šios nuostatos nepavyko visiškai įgyvendinti, todėl šiandien apskrityse egzistuoja daug įvairių centrinėms vykdomosios valdžios institucijoms pavaldžių padalinių, įstaigų ir organizacijų.

Taip pat kyla apskričių viršininkų atsakomybės ir atskaitomybės problema. Remiantis Apskrities valdymo įstatymo 4 straipsnio 4 dalimi, „apskrities viršininkas atskaitingas Vyriausybei ir jos nustatyta tvarka jos įgaliotoms institucijoms“[510]. Nors minėtas įstatymas nustato dvigubą atskaitomybę (Vyriausybei ir jos įgaliotoms institucijoms), tačiau nesukonkretintos atsiskaitymo formos ir nedetalizuota pati tvarka. Faktiškai apskričių viršininkai Vyriausybei ir jos įgaliotai institucijai jokių rašytinių ataskaitų apie savo veiklą iki 2004 m. neteikė, t. y. minėta įstatymo nuostata egzistavo tik formaliai, nes praktikoje nebuvo įgyvendinama. Tiesa, Vyriausybė 2002 m. gegužės 24 d. nutarimu Nr. 727 patvirtino ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos ir apskrities viršininko veiklos ataskaitos formą[511], kuri iš esmės siejama su strateginių veiklos planų įgyvendinimu. Tačiau šiuo atveju vis dėlto lieka neaišku, kokia tvarka ir už ką apskrities viršininkas yra atskaitingas Vyriausybės įgaliotoms institucijoms (Vidaus reikalų ministerijai).

Problemiškas ir apskričių viršininkų atskaitomybės įgyvendinimo praktinis aspektas. Problemos esmė ta, jog pasikeitus Vyriausybei paprastai tyliai ir be jokių ataskaitų Vyriausybė iš pareigų atleidžia ir apskričių viršininkus. Atsakomybės ir atskaitomybės už nuveiktus arba nenuveiktus darbus pareikalauti nebėra kam – Vyriausybės, kuri tuos apskričių viršininkus skyrė į pareigas, nebėra, o naujajai rūpi kuo greičiau į jų vietas pasodinti savuosius.

[510] Valstybės žinios. 1994 m. gruodžio 30 d. Nr. 101. Publikacijos Nr. 2015.

[511] Valstybės žinios. 2002 m. gegužės 29 d. Nr. 53. Publikacijos Nr. 2072.

4.2. VYRIAUSYBĖS ATSTOVŲ INSTITUCIJOS

Bet kurioje demokratinėje šalyje vietos savivalda, kaip dalies teritorijos bendruomenės valdžia, yra kontroliuojama valstybės valdžios. Valstybė, pripažindama ir garantuodama vietos savivaldą, kartu užtikrina, kad vietos savivaldos institucijos laikytųsi konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytų reikalavimų, t. y. įgyvendindama konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytus reikalavimus vietos valdžia nėra absoliučiai savarankiška. Kitaip sakant, kalbama apie vietos valdžios priimamiems teisės aktams taikomą kontrolę, kuri dažnai traktuojama kaip savivaldybių administracinė priežiūra.

Lyginamoji konstitucinė teisė skiria du pagrindinius istoriškai susiformavusius savivaldybių veiklos priežiūros ir kontrolės modelius: administracinę priežiūrą ir teisminę kontrolę. Kontinentinės teisės sistemos šalyse susiformavo ir vyrauja administracinė savivaldybių veiklos priežiūra. Tai reiškia, kad savivaldybes prižiūri valstybės vykdomoji valdžia, tam tikros jos suformuotos institucijos.

Laikomasi nuomonės, kad teisminė kontrolė būdinga anglosaksų teisės sistemos šalims. Sąvoka *teisminė kontrolė* šiuo atveju vartojama sąlygiškai ir reiškia tik pasyviąją kontrolę, t. y. patys teismai savo iniciatyva nieko nekontroliuoja, tačiau jie nagrinėja skundus dėl savivaldos institucijų arba jų pareigūnų priimtų aktų bei veiksmų. Kita vertus, teismai nagrinėja ir savivaldos institucijų skundus, kai valstybės institucijos pažeidžia savivaldybių teises. Būtent tai konstitucinės teisės doktrinoje ir vadinama teismine savivaldybių veiklos kontrole.

Įgyvendinant demokratines valstybės valdymo reformas Vakarų Europos šalyse pastebima, kad savivaldybių veiklos administracinės priežiūros (kontrolės) taikomos poveikio priemonės švelnėja bei pastebima tendencija administracinę priežiūrą derinti su teismine kontrole. Būtina pažymėti, kad Konstitucija taip pat numato galimybę savivaldybių veiklos administracinę priežiūrą derinti su teismine kontrole. Būtent be savivaldybių veiklos administracinės priežiūros, nustatytos Konstitucijos 123 straipsnio antrojoje ir trečiojoje dalyse, Konstitucijos 124 straipsnis įtvirtina ir teisminę savivaldybių institucijų bei jų pareigūnų veiklos kontrolę[512].

[512] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo“ ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m.

Taigi kaip viena iš savivaldybių veiklos kontrolės formų reglamentuota Konstitucijos 123 straipsnio 2 dalyje, kur nustatyta, kad, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai[513], t. y. įtvirtintas savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros konstitucinis institutas. Vyriausybės atstovų įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas. 1992 m. spalio 25 d. priimta Konstitucija įtvirtino naują Lietuvai savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros modelį, t. y. Vyriausybės atstovo institutą.

4.2.1. Vyriausybės atstovo instituto raida

Atkūrus nepriklausomybę, t. y. 1990–1992 m. pagal Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 125 straipsnį ir Vietos savivaldos pagrindų įstatymo 27 straipsnio 1 dalį savivaldybės valdymo organų veiklos teisėtumą prižiūrėjo prokuratūros organai[514]. 1992 m. spalio 25 d. priimta Konstitucija bendrajai teisinei savivaldybių priežiūrai numatė atskirą pareigūną – Vyriausybės atstovą.

Vadovaudamasi tuo, kad Konstitucijos 123 straipsnyje buvo numatyta Vyriausybės atstovo institucija, Vyriausybė 1993 m. sausio 12 d. nutarimu Nr. 5 pavedė tuometiniam ministrui be portfelio savivaldybių reikalams parengti Konstitucijoje įtvirtintos savivaldybių veiklos priežiūros institucijos – Vyriausybės atstovo įgaliojimų ir jų vykdymo tvarkos įstatymo projektą ir iki 1993 m. vasario 15 d. pateikti jį Vyriausybei. 1993 m. liepos 1 d. Seimas priėmė pirmąjį po nepriklausomybės atkūrimo Vyriausybės atstovo įstatymą.

Įgyvendindama Vyriausybės atstovo įstatymą Vyriausybė 1993 m. spalio 5 d. nutarimu Nr. 749 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų regionuose“ Lietuvos Respublikos teritoriją suskirstė į 12 regionų (Aly-

gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998 m. vasario 20 d. Nr. 18. Publikacijos Nr. 435.

[513] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 48.

[514] Lietuvos Respublikos Seimo įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo“ // Valstybės žinios. 1990 m. kovo 31 d. Nr. 9. Publikacijos Nr. 224; Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas // Valstybės žinios. 1990 m. kovo 10 d. Nr. 7. Publikacijos Nr. 170.

taus, Kauno (miesto), Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių, Utenos, Vilniaus (miesto) ir Vilniaus) ir nustatė, kad Vyriausybės atstovai prižiūri visų lygių savivaldybes[515]. Kartu nutarimu savivaldybių veiklos teisėtumui prižiūrėti buvo įsteigta 12 Vyriausybės atstovų etatų ir 12 Vyriausybės atstovų padėjėjų – sekretorių etatų. Pirmasis Vyriausybės atstovas Vyriausybės 1993 m. spalio 8 d. nutarimu Nr. 757 buvo paskirtas Vilniaus mieste, o vėliau ir kituose regionuose. Taigi Vyriausybės atstovai savo veiklą faktiškai pradėjo praėjus trims mėnesiams nuo įstatymo priėmimo.

1994 m. liepos 19 d. Seimas priėmė Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą, kuriame buvo nustatyta, kad Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniai vienetai yra apskritys ir savivaldybės[516], t. y. įsteigiamas naujas teritorinis administracinis vienetas – apskritis. Vykdydama Seimo 1994 m. liepos 21 d. nutarimo Nr. I–586 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo įgyvendinimo“ 8 punktą ir siekdama, kad Vyriausybės atstovų regionuose tarnybos būtų įkurdintos apskričių centruose, o jų veiklos zonos atitiktų apskričių ribas, Vyriausybė 1995 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 345 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų regionuose tarnybų reorganizavimo“ nustatė, kad Vyriausybės atstovų Alytaus, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių ir Utenos regionuose tarnybos yra atitinkamos Vyriausybės atstovų šiose apskrityse tarnybos, o Vyriausybės atstovų Vilniaus mieste ir Vilniaus regione bei Kauno mieste ir Kauno regione tarnybos buvo reorganizuotos į Vyriausybės atstovų Vilniaus ir Kauno apskrityse tarnybas. Vadinasi, sujungus Vyriausybės atstovų Vilniaus mieste ir regione bei Kauno mieste ir regione tarnybas, jų skaičius sumažėjo nuo 12 iki 10 ir sutapo su apskričių skaičiumi ir centrais, t. y. Vyriausybė kiekvienai apskričiai skyrė po vieną Vyriausybės atstovą. Tuo pačiu nutarimu Vyriausybės atstovų institucijoms buvo padidintas darbuotojų (nuo 2 iki 5) skaičius.

Po 1996 m. rinkimų į Seimą buvo suformuota nauja – aštuntoji G. Vagnoriaus vadovaujama Vyriausybė. 1996 m. gruodžio 12 d. (praėjus dviem dienoms po to, kai Vyriausybė gavo įgaliojimus veikti) Seimas priėmė Apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymą, kuriuo pa-

[515] Valstybės žinios. 1993 m. spalio 13 d. Nr. 52. Publikacijos Nr. 1019.

[516] Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios. 1994 m. rugpjūčio 5 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 1183.

naikinama Vyriausybės atstovo institucija, o savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros funkcija perduodama vykdyti apskričių viršininkams, suteikiant jiems analogiškas teises ir įgaliojimus.

Savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūrą apskričių viršininkai vykdė pusantrų metų. 1997 m. Seimo narių grupė kreipėsi į Konstitucinį Teismą prašydama ištirti, ar tai, kad apskričių viršininkai įgyvendina savivaldybių veiklos priežiūrą, neprieštarauja Konstitucijos 120 straipsniui, 123 straipsnio antrajai ir trečiajai dalims. Išnagrinėjęs prašymą Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarimu pripažino, kad anksčiau minėtas Apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymas toje dalyje, kuri reiškia savivaldybių veiklos administracinės priežiūros savarankiško konstitucinio instituto suliejimą su kitu institutu, pasireiškusiu tiesioginiu savivaldybių inkorporavimu į vietinį valdymą, prieštarauja Konstitucijos 120 straipsnio antrajai daliai, 123 straipsnio antrajai ir trečiajai dalims[517]. Taigi apskričių viršininkams negalėjo būti pavesta vykdyti savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūra.

Atsižvelgdama į Konstitucinio Teismo nutarimą Vyriausybė parengė ir pateikė Seimui jau ne Vyriausybės atstovo, o Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo projektą, t. y. pakeitė jo pavadinimą. 1998 m. gegužės 14 d. Seimas šį įstatymą priėmė. Taigi po pusantrų metų pertraukos vėl buvo atkurta Vyriausybės atstovo institucija.

2000 m. rugsėjį Lietuvos savivaldybių asociacija kreipėsi į Europos Tarybos Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongresą dėl Europos vietos savivaldos chartijos nuostatų pažeidinėjimo Lietuvoje. Europos Tarybos sudaryta ekspertų grupė, įvertinusi vietos demokratiją Lietuvoje, atkreipė dėmesį ir į savivaldybių administracinės priežiūros instituto trūkumus. 2001 m. birželį Europos Tarybos Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongreso plenarinėje sesijoje buvo patvirtintos rekomendacijos „Dėl Lietuvos vietos ir regionų demokratijos“. Jų D punkte nustatyta, kad visa kontrolė, vykdoma centrinės ar regioninės valdžios, turėtų būti vykdoma taip, kad būtų užtikrinta, jog kontroliuojančios valdžios institucijos intervencija būtų proporcinga ginamam interesui, todėl

[517] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo“ ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998 m. vasario 20 d. Nr. 18. Publikacijos Nr. 435.

rekomendavo Vyriausybės atstovams vykdant kontrolę pirmenybę teikti motyvuotoms rekomendacijoms ir reikalavimams bei skundų nagrinėjimui teisme, o ne priežiūrai siekiant suspenduoti vietinės valdžios sprendimų vykdymą (pagal 1998 m. gegužės 14 d. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo redakciją Vyriausybės atstovas savo potvarkiu galėjo sustabdyti įstatymams prieštaraujančio savivaldybės institucijos priimto teisės akto vykdymą). 2002 m. liepos 16 d. Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių asociacijos dvišalės komisijos posėdyje buvo pritarta Vidaus reikalų ministerijos parengtam Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongreso rekomendacijų „Dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje“ įgyvendinimo priemonių planui, kuriame numatoma patobulinti savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo efektyvumą, taip pat savivaldybių interesų derinimą, vertinti savivaldybių priimtus teisės aktus tik teisėtumo, o ne tikslingumo (ekonomiškumo) aspektu.

Įgyvendindama šias rekomendacijas Vidaus reikalų ministerija 2002 m. vasario 7 d. įsakymu Nr. 59 sudarė tarpžinybinę darbo grupę Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymo projektui parengti. 2002 m. spalio 3 d. Vyriausybė jį pateikė Seimui, o 2002 m. gruodžio 10 d. Seimas šį įstatymą priėmė.

Priimtas įstatymas, lyginant jį su Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 1998 m. gegužės 14 d. Nr. VIII–730 redakcija, detalizavo ir išplėtė Vyriausybės atstovų teises ir įgaliojimus, t. y. numatė galimybę motyvuotu potvarkiu išnykus aplinkybėms atšaukti pasiūlymą sustabdyti teisės akto vykdymą arba reikalavimą, kad būtų neatidėliojant įgyvendinamas įstatymas arba vykdomas Vyriausybės sprendimas (6 straipsnio 1 dalies 4 punktas), paduoti prašymą administraciniam teismui, jeigu savivaldybės priimtas individualus teisės aktas pažeidžia viešąjį interesą (5 straipsnio 3 dalis), taip pat nustatė, kad Vyriausybės atstovas nenagrinėja fizinių ir juridinių asmenų skundų, kurie nagrinėjami administracinių bylų teisenos tvarka (5 straipsnio 4 dalis), įtvirtino teisę kreiptis Vyriausybės atstovui į bendrosios kompetencijos teismą dėl sandorio pripažinimo negaliojančiu, jeigu jisai sudarytas pažeidžiant teisės aktus (4 straipsnio 2 dalis), Vyriausybės atstovo atsakomybę už žalą, padarytą neteisėtais savo veiksmais, bei įpareigojo savivaldybes pateikti visus savivaldybės tarybai, merui ir savivaldybės administracijos direktoriui pateiktus priimti teisės aktų projektus ir jų aiškinamuosius raštus[518]. Vykdant Europos Tarybos

[518] Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002 m. gruodžio 31 d. Nr. 127. Publikacijos Nr. 5748.

Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongreso patvirtintas rekomendacijas „Dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje“, buvo patikslintos ir Vyriausybės atstovų įgaliojimų įgyvendinimo formos, t. y. jie savo potvarkiu nebegalėjo sustabdyti įstatymams prieštaraujančio savivaldybės institucijos priimto teisės akto vykdymą, nes tai išimtinai buvo priskirta apygardos administracinio teismo kompetencijai.

Minėta 2002 m. gruodžio 10 d. įstatymo Nr. IX–1282 redakcija su pakeitimais (2003 m. gruodžo 18 d. įstatymo Nr. IX–1928 redakcija) galiojo pusantrų metų. Seimas 2004 m. birželio 8 d. priėmė Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymą. Šiuo įstatymu patikslinti Vyriausybės atstovo pareigybei užimti keliami reikalavimai (Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (2002 m. gruodžio 10 d. įstatymo Nr. IX–1282 redakcija) prioritetą eiti Vyriausybės atstovo pareigas teikė viešojo administravimo išsilavinimą turintiems asmenims, nes jiems buvo būtina tik trejų metų patirtis viešojo administravimo srityje, o aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą turintiems pretendentams užimti Vyriausybės atstovo pareigybei reikėjo turėti penkerių metų darbo viešojo administravimo srityje patirtį. Pastaruoju įstatymu jau nustatyta, jog asmenims, turintiems ir aukštąjį universitetinį teisinį, ir aukštąjį universitetinį viešojo administravimo išsilavinimus bei siekiantiems užimti Vyriausybės atstovo pareigas, būtina ne mažesnė kaip trejų metų darbo viešojo administravimo srityje patirtis, t. y. nurodytą išsilavinimą įgyjusiems asmenims suvienodinti reikalavimai darbo viešojo administravimo srityje patirties aspektu), labai išplėsti ir detalizuoti Vyriausybės atstovų įgaliojimai (4 straipsnis), taip pat Vyriausybės atstovų įgaliojimų įgyvendinimo tvarka (5 straipsnis), pakeista Vyriausybės atstovų veiklos priežiūra ir koordinavimas (pagal ankstesnės redakcijos įstatymą Vyriausybės atstovų veiklą prižiūrėjo ir koordinavo Vyriausybė arba jos įgaliotas ministras (paprastai šias funkcijas Vyriausybė nutarimu pavesdavo vykdyti vidaus reikalų ministrui), o pagal dabar galiojančią redakciją Vyriausybės atstovų veiklą prižiūri ir koordinuoja Vyriausybė arba Ministras Pirmininkas), susiaurintas savivaldybės administravimo subjektų, kurių priimamų teisės aktų atžvilgiu vykdoma išankstinė teisėtumo priežiūra, spektras (anksčiau Vyriausybės atstovas turėjo teisę gauti iš savivaldybės administracijos savivaldybės tarybai, savivaldybės tarybos kolegijai, savivaldybės merui ar savivaldybės administracijos direktoriui priimti pateiktus teisės aktų projektus ir jų aiškinamuosius raštus, tai pagal Savivaldybių administracinės priežiūros 2004 m. birželio 8 d. įstatymo Nr. IX–2264 redakciją Vyriausybės atstovas gali tikrin-

ti tik savivaldybės kolegialiems administravimo subjektams (savivaldybės tarybai ir savivaldybės tarybos kolegijai) priimti pateiktus teisės aktų projektus ir gauti jų aiškinamuosius raštus).

Taigi Vyriausybės atstovo institutas per 13 jo funkcionavimo metų, buvo keturis kartus reformuotas, todėl šį laikotarpį galima suskirstyti į penkis etapus. Pirmojo etapo pradžia sutampa su Konstitucijos priėmimo data (1992 m. spalio 25 d.), nes buvo įtvirtinti savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros pagrindai. Šis etapas tęsėsi iki 1996 m. gruodžio 12 d. Jis svarbus tuo, kad buvo suformuotas ir pradėjo funkcionuoti naujas savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros modelis (įsteigta specializuota institucija). Antrasis etapas truko nuo 1996 m. gruodžio 12 d. iki 1998 m. gegužės 14 d. Jo esmė ta, kad buvo panaikinta Vyriausybės atstovo institucija, o jos funkcijos perduotos vykdyti apskričių viršininkams. Tai vadinamasis savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros antikonstitucinis laikotarpis, nes Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarimu pripažino, jog savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros pavedimas vykdyti apskričių viršininkams prieštarauja Konstitucijos 123 straipsnio 2 ir 3 dalims. Laikotarpis nuo 1998 m. gegužės 14 d. iki 2002 m. gruodžio 10 d. gali būti įvardijamas kaip trečiasis Vyriausybės atstovo instituto raidos etapas. Jo metu vėl buvo atkurtas Vyriausybės atstovo institutas bei įvertintas Europos Tarybos Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongreso sudarytos ekspertų grupės. Tai turėjo įtakos Vyriausybės atstovų įgaliojimų ir jų įgyvendinimo tvarkos iš naujo svarstymui ir keitimui, taip pat atsisakyta Vyriausybės atstovų skyrimo asmeninio (politinio) pasitikėjimo pagrindu. Ketvirtas etapas prasidėjo 2002 m. gruodžio 10 d. ir truko iki 2004 m. birželio 8 d. Įgyvendinant Europos Tarybos Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongreso patvirtintas rekomendacijas, Vyriausybės atstovams nebesuteikta teisė stabdyti savivaldybių administravimo subjektų priimtus teisės aktus, taip pat iš naujo apsvarstyti ir patikslinti jų įgaliojimai ir įgaliojimų įgyvendinimo formos. 2004 m. birželio 8 d. prasidėjo penktasis etapas, tebesitęsiantis iki šiol. Šio laikotarpio pradžioje priimtas Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymas (2004 m. birželio 8 d. įstatymo Nr. IX–2264 redakcija) išplėtė ir sukonkretino Vyriausybės atstovų įgaliojimus ir jų įgyvendinimo formas, iš dalies Vyriausybės atstovams grąžinta teisė stabdyti savivaldybių administravimo subjektų priimtų teisės aktų vykdymą ir sandorių pasirašymą (jeigu remiantis priimtu teisės aktu gali būti sudaromi neteisėti ir viešąjį interesą pažeidžiantys sandoriai).

Iš to, kas išdėstyta seka, kad Vyriausybės atstovo instituto raidos skirstymo į etapus svarbiausias kriterijus yra jo aspektu vykdytas teisinis re-

guliavimas. Atsižvelgiant į teisinį reguliavimą tam tikrais laikotarpiais keitėsi savivaldybių teisėtumo veiklos priežiūrą vykdantys subjektai, jų įgaliojimai ir įgaliojimų įgyvendinimo formos, Vyriausybės atstovų administracinis teisinis statusas. Dažniausiai bet koks vykdomas teisinis reguliavimas, be kitų klausimų, paprastai visada turėdavo įtakos Vyriausybės atstovų įgaliojimams ir jų įgyvendinimo tvarkai, dėl to tarp savivaldybių ir valstybės interesams atsovaujančių institucijų (jų atstovų) kildavo karštos diskusijos. Reikia pasakyti, jog kol kas savivaldybių ir Vyriausybės atstovų santykiai nėra draugiški.

4.2.2. Vyriausybės atstovas

Vyriausybės atstovo tarnybai vadovauja Vyriausybės atstovas, priskiriamas įstaigų vadovų valstybės tarnautojų kategorijai. Anksčiau į pareigas jie buvo skiriami politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu (Vyriausybės pasirinkimu), o 2000 m. rugpjūčio 29 d. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymu atsisakyta Vyriausybės atstovų skyrimo šiuo pagrindu, t. y. jie skiriami 4 metams. Tų pačių metų gruodžio 21 d. buvo priimtas Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 8 straipsnio pakeitimo įstatymas, kuriame Vyriausybės atstovų skyrimo tvarka suderinta su anksčiau minėto Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymu.

Taigi pagal Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 3 straipsnio 1 dalį Vyriausybės atstovas yra įstaigos vadovas, į pareigas skiriamas ketveriems metams ir iš jų atleidžiamas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka (Vyriausybės atstovus į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Vyriausybė konkurso būdu). Jis organizuoja Vyriausybės atstovo tarnybos darbą, gali įgalioti tarnybos valstybės tarnautojus dalyvauti savivaldybės kolegialių administravimo subjektų posėdžiuose ir, kai yra pagrindas, pranešti savivaldybės tarybos nariams, kad svarstomi projektai neatitinka įstatymų ar Vyriausybės nutarimų, asmeniškai atsako už vidaus administravimą tarnyboje, leidžia potvarkius, tvirtina tarnybos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių sąrašus ir pareigybių aprašymus, įstatymų nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų tarnybos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, organizuoja tarnybos valstybės tarnautojų mokymą bei vykdo kitas teisės aktų nustatytas funkcijas. Vyriausybės atstovai pavaldūs Vyriausybei ir atskaitingi Ministrui Pirmininkui.

Pretendentams užimti Vyriausybės atstovo pareigas, be bendrųjų reikalavimų, nustatytų Valstybės tarnybos įstatymo 9 straipsnyje, Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas nustato ir specialiuosius reikalavimus, susijusius su išsilavinimu ir darbo patirtimi viešojo administravimo srityje. Juo gali būti skiriamas asmuo, turintis aukštąjį universitetinį arba jam prilygintą išsilavinimą ir ne mažesnę kaip penkerių metų darbo viešojo administravimo srityje patirtį arba aukštąjį universitetinį teisinį, arba viešojo administravimo išsilavinimą ir ne mažesnę kaip trejų metų darbo viešojo administravimo srityje patirtį. Taigi šios materialinės teisės normos analizė leidžia teigti, kad Vyriausybės atstovu gali būti skiriamas asmuo, jeigu jis atitinka dvi sąlygas: turi aukštąjį universitetinį išsilavinimą ir priklausomai nuo išsilavinimo tam tikrą darbo viešojo administravimo srityje patirtį. Tačiau kad ir kaip keista, nors Vyriausybės atstovai vykdo specifines funkcijas – savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūrą, tačiau pretendentams užimti jų pareigas teisinis išsilavinimas nėra būtinas. Vadinasi, Vyriausybės atstovu gali būti skiriamas asmuo, turintis bet kokį aukštąjį universitetinį išsilavinimą ir atitinkamą darbo viešojo administravimo srityje patirtį.

Išsilavinimo reikalavimus, keliamus Vyriausybės atstovo pareigybei užimti, neigiamai vertina dauguma savivaldybių. Kaip minėta anksčiau, Vyriausybės atstovo teisės ir įgaliojimai išimtinai susiję su savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūra. Būtent jis sprendžia, ar savivaldybės priimti teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai, įstatymams, ar savivaldybės įgyvendina įstatymus, vykdo Vyriausybės sprendimus. Vyriausybės atstovas priima sprendimus kreiptis į atitinkamą teismą dėl sandorio pripažinimo negaliojančiu ar teisės aktų sustabdymo bei pakeitimo arba panaikinimo – tai gali sukelti sunkias pasekmes. Savo pobūdžiu tokia veikla reikalauja teisininko kvalifikacijos, todėl Vyriausybės atstovu besąlygiškai turėtų būti skiriamas asmuo, turintis ne tik aukštąjį teisinį išsilavinimą, bet ir keleto metų teisinį darbo stažą.

Pagal Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 10 straipsnį, kai Vyriausybės atstovas atostogauja arba jo laikinai nėra dėl kitų priežasčių (ligos, komandiruotės ir pan.), jį pavaduoja kitas Vyriausybės atstovas pagal Vyriausybės įgalioto ministro patvirtintą grafiką. Vadinasi, esant tokiai nuostatai darytina išvada, kad Vyriausybės atstovas, kaip įstaigos vadovas, neturi pavaduotojo ir jo negali pavaduoti kiti Vyriausybės atstovo tarnybos valstybės tarnautojai.

Vyriausybės atstovams, kaip valstybės tarnautojams, yra taikomi Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnyje reglamentuoti draudimai[519]. Be to,

[519] Valstybės žinios. 1999 m. liepos 30 d. Nr. 66. Publikacijos Nr. 130.

pagal Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. ir 2003 m. gegužės 30 d. nutarimus savivaldybių nariais negali būti valstybės pareigūnai, kurie pagal Konstituciją ir įstatymus turi įgaliojimus kontroliuoti ir prižiūrėti savivaldybių veiklą. Kadangi Vyriausybės atstovams tokie įgaliojimai suteikti, jie tuo pačiu metu negali būti ir savivaldybių tarybų nariais.

Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 9 straipsnyje įtvirtinta, kad Vyriausybė arba Ministras Pirmininkas prižiūri, kaip Vyriausybės atstovai vykdo savo įgaliojimus, koordinuoja jų veiklą. Tikrovėje nei Vyriausybė, nei pats Ministras Pirmininkas tiesiogiai Vyriausybės atstovų veiklos neprižiūri ir nekoordinuoja, o paprastai šiais klausimais tik priima sprendimus. Šias funkcijas vykdo Vyriausybės kanceliarijos atitinkamas struktūrinis padalinys. Jis organizuoja Vyriausybės atstovų ir kitų suinteresuotų institucijų pasitarimus, skelbia bei vykdo jų priėmimo į pareigas konkursus, apibendrina Vyriausybės atstovų pateiktą informaciją apie jų veiklą ir pan. Visus nurodymus organizacinės veiklos klausimais Vyriausybės atstovui duoda Ministras Pirmininkas.

4.2.3. Vyriausybės atstovo įgaliojimai ir teisės

Pagal Konstitucijos 123 straipsnio 3 dalį Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas. Interpretuodamas šią konstitucinę nuostatą, Konstitucinis Teismas 2006 m. balandžio 14 d. nutarimo trečios dalies 2 punkte konstatavo, kad nustatyti Vyriausybės atstovo įgaliojimus paliekama įstatymų leidėjui, be abejo, paisant Konstitucijos, *inter alia*, Vyriausybės atstovų konstitucinio instituto paskirties, Konstitucijoje įtvirtintų Vyriausybės atstovų funkcijų. Šioje srityje įstatymų leidėjas turi plačią diskreciją, jis gali nustatyti labai įvairius Vyriausybės atstovo įgaliojimus, taip pat ir tokius, kurie nedubliuotų įstatymuose įtvirtintų kitų institucijų (pareigūnų) įgaliojimų[520]. Vadinasi, nesant aiškaus

[520] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 3 straipsnio 4 dalies (2002 m. gruodžio 10 d., 2004 m. birželio 8 d. redakcijos), 5 straipsnio 4 dalies (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 7 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 8 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 9 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 11 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymo (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) 2 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio 1 dalies (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 62 straipsnio 12 dalies (2000 m. lapkričio 21 d. redakcija), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1525

Vyriausybės atstovo įgaliojimų reglamentavimo Konstitucijoje, įstatymų leidėjas, įstatymu nustatydamas Vyriausybės atstovo įgaliojimus, tik sąlyginai yra saistomas Konstitucijos.

Vyriausybės atstovas jam suteiktus įgaliojimus įgyvendina šiomis formomis:

1) motyvuotu teikimu;
2) rašytiniu reikalavimu;
3) išankstinės savivaldybės kolegialių administravimo subjektų teisės aktų projektų kontrolės vykdymu;
4) neteisėto teisės akto vykdymo sustabdymu;
5) ieškinio pareiškimu bendrosios kompetencijos teismui arba pareiškimo pateikimu tam tikram apygardos administraciniam teismui.

Motyvuotu teikimu Vyriausybės atstovas pasiūlo atitinkamam savivaldybės administravimo subjektui svarstyti teisės akto pakeitimo arba panaikinimo klausimą. Kitaip sakant, ši įgaliojimų įgyvendinimo forma taikoma tada, kai atitinkamo savivaldybės administravimo subjekto priimtas teisės aktas prieštarauja Konstitucijai, neatitinka įstatymų arba Vyriausybės sprendimų. Jeigu savivaldybės administravimo subjektai neįgyvendina įstatymų arba nevykdo Vyriausybės sprendimų, tai Vyriausybės atstovas reikalauja, kad anksčiau minėti subjektai neatidėliodami įgyvendintų šiuos teisės aktus, teikdamas savivaldybės atitinkamam viešojo administravimo subjektui rašytinį reikalavimą. Vykdydamas išankstinę savivaldybės kolegialių administravimo subjektų teisės aktų projektų kontrolę Vyriausybės atstovas gali tikrinti savivaldybės kolegialiems administravimo subjektams (savivaldybės tarybai ir savivaldybės tarybos kolegijai) priimti pateiktus teisės aktų projektus, o kai savivaldybės administravimo subjektas priima teisės aktą, kuriuo remiantis gali būti sudarytas neteisėtas ir pažeidžiantis viešąjį interesą sandoris, ne vėliau kaip per

„Dėl Vyriausybės atstovo Marijampolės apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1526 „Dėl Vyriausybės atstovo Panevėžio apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1527 „Dėl Vyriausybės atstovo Šiaulių apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1528 „Dėl Vyriausybės atstovo Telšių apskričiai atleidimo“ 1 punkto, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1529 „Dėl Vyriausybės atstovo Vilniaus apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 10 d. nutarimo Nr. 1578 „Dėl Vyriausybės atstovo Šiaulių apskričiai“ 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006 m. balandžio 22 d. Nr. 44. Publikacijos Nr. 1608.

2 darbo dienas po neteisėto teisės akto priėmimo savo potvarkiu sustabdo jo vykdymą (toks sustabdytas teisės aktas negali būti vykdomas tol, kol atitinkamos kompetencijos teismas nuspręs dėl pareiškimo ar ieškinio užtikrinimo priemonių taikymo).

Jei savivaldybės administravimo subjektai nesutinka panaikinti ar pakeisti ginčijamą teisės aktą, atsisako įgyvendinti įstatymą ar vykdyti Vyriausybės sprendimą, Vyriausybės atstovas su pareiškimu kreipiasi į apygardos administracinį teismą. Faktiškai į apygardos administracinį teismą Vyriausybės atstovai kreipiasi tik tada, kai savivaldybės nevykdo jų motyvuotų teikimų arba rašytiniu reikalavimų atlikti anksčiau išvardytus veiksmus. Taigi pirmiausia savivaldybei pateikiamas motyvuotas teikimas arba rašytinis reikalavimas ir tik po to, kai savivaldybė atsisako patenkinti teikimą ar įvykdyti rašytinį reikalavimą (per 10 dienų nuo pranešimo, kad atsisako patenkinti motyvuotą teikimą arba įvykdyti rašytinį reikalavimą, gavimo dienos) Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka kreipiamasi į apygardos administracinį teismą. Tiesiogiai kreiptis į atitinkamą apygardos administracinį teismą su abstrakčiu pareiškimu ištirti norminio savivaldybės administracinio akto teisėtumą Vyriausybės atstovas gali, jeigu abejoja, ar savivaldybės administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas (arba jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą, vadovaudamasis Administracinių bylų teisenos įstatymo 110 straipsniu, o nustatęs, kad remiantis savivaldybės administravimo subjekto teisės aktu, neatitinkančiu Konstitucijos ir įstatymų, yra sudarytas sandoris savivaldybės vardu ir tas sandoris pažeidžia viešąjį interesą, taip pat jeigu yra kitų įstatymų numatytų sandorių negaliojimo pagrindų – bendrosios kompetencijos teismui pareiškia ieškinį dėl viešojo intereso gynimo pagal Civilinio proceso kodekso 49 straipsnio 1 dalį.

Vyriausybės atstovams apskrityse Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 6 straipsniu suteiktos plačios teisės, susijusios su savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūra, būtent: susipažinti su savivaldybės administracijos padalinių priimtais viešojo administravimo srities teisės akatais, reikalauti iš savivaldybės administravimo subjektų priimtų teisės aktų kopijų, taip pat savivaldybės kolegialių administravimo subjektų posėdžių protokolų kopijų (šis reikalavimas turi būti įvykdytas ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo jo gavimo), kreiptis į savivaldybės administravimo subjektus dėl informacijos apie jų veiklą įgyvendinant įstatymus ir vykdant Vyriausybės sprendimus pateikimo, išnykus aplinkybėms, kurios buvo pagrindas sustabdyti, teikti pasiūlymą pakeisti ar panaikinti teisės aktą arba reikalauti, kad būtų neatidėliojant įgyvendinamas įstatymas, vykdomas

Vyriausybės sprendimas, motyvuotu potvarkiu tokį pasiūlymą ar reikalavimą atšaukti, jei jie dar neįvykdyti, nustatyti kitą Vyriausybės nurodytų veiksmų įvykdymo terminą, jeigu gautas pagal kompetenciją savivaldybės administravimo subjekto prašymas šį terminą pratęsti, dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka, taip pat valstybės institucijų organizuojamuose renginiuose, kai svarstomi savivaldybių veiklos klausimai, kreiptis į valstybės institucijas pagal jų kompetenciją su prašymu paaiškinti Vyriausybės nutarimų taikymo tvarką, jeigu tai tiesiogiai susiję su savivaldybių veikla, jų santykiais su valstybės institucijomis bei Vyriausybės atstovo veikla.

4.2.4. Vyriausybės atstovo tarnyba

Vyriausybės atstovai jiems priskirtoms teisėms ir įgaliojimams įgyvendinti formuoja Vyriausybės atstovų tarnybas[521]. Ji apibrėžiama kaip valstybės įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą, padedanti Vyriausybės atstovui įgyvendinti jo įgaliojimus ir teises bei savo veiklą vykdanti apskrities teritorijoje esančių savivaldybių atžvilgiu. Vyriausybės atstovų tarnybas steigia bei valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skaičių, įvertinusi darbų mastą, jose nustato Vyriausybė. Vadovaujantis Vyriausybės 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimu Nr. 1641 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės piniginių fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“ nustatytas didžiausias leistinas pareigybių Vyriausybės atstovų tarnybose skaičius[522]. Jis svyruoja nuo 4 iki 9. Daugiausiai pareigybių skirta Vyriausybės atstovų tarnyboms Vilniaus ir Kauno apskrityse – atitinkamai devynios ir aštuonios, Klaipėdos ir Šiaulių – po šešias, Alytaus, Marijam-

[521] Vyriausybės atstovo tarnyba: 1) nagrinėja iš savivaldybės administracijos gautus savivaldybės administravimo subjektams priimti pateiktus teisės aktų projektus, jų aiškinamuosius raštus ir teikia išvadas dėl jų Vyriausybės atstovui; 2) nagrinėja savivaldybės administravimo subjektų priimtus teisės aktus ir teikia išvadas dėl jų Vyriausybės atstovui; 3) rengia Vyriausybės atstovo motyvuotų teikimų svarstyti teisės aktų pakeitimo ar panaikinimo klausimus, rašytinių reikalavimų įgyvendinti įstatymus, vykdyti Vyriausybės nutarimus projektus; 4) teikia Vyriausybės atstovui siūlymus dėl tarnybos veiklos; 5) vykdo kitas Vyriausybės atstovo pavestas funkcijas.

[522] Valstybės žinios. 2003 m. gruodžio 23 d. Nr. 121. Publikacijos Nr. 5484.

polės, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių ir Utenos – po keturias. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog į bendrą pareigybių skaičių taip pat įeina ir Vyriausybės atstovai.

Kita vertus, neaišku, kokiais kriterijais remiantis nustatomas atitinkamai Vyriausybės atstovo tarnybai reikalingas pareigybių skaičius, nes anksčiau minėtas Vyriausybės nutarimas šio klausimo nereglamentuoja. Pavyzdžiui, Vyriausybės atstovų tarnybos Klaipėdos ir Šiaulių apskrityse, palyginti su Vyriausybės atstovų tarnybomis Tauragės ir Telšių apskrityse, prižiūri beveik dvigubai daugiau savivaldybių veiklą (po 7), kurios labai skiriasi ir gyventojų skaičiumi, tačiau joms skirta tik dviem valstybės tarnautojų pareigybėmis daugiau. Vadinasi, visiškai neaišku, kokie veiksniai lemia pareigybių skaičių atitinkamose Vyriausybės atstovų tarnybose.

1998 m. gegužės 14 d. įstatyme ir juo remiantis priimtuose įstatymo įgyvendinamuosiuose (poįstatyminiuose) teisės aktuose vartojama sąvoka *Vyriausybės atstovo institucija*. O 2002 m. gruodžio 10 d. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme jau vartojamas terminas *Vyriausybės atstovo tarnyba*. Taigi sąvoka *Vyriausybės atstovo institucija* sukonkretinama ir keičiama terminu *Vyriausybės atstovo tarnyba*. Kaip Vyriausybės atstovų institucijos, jos įregistruotos ir Biudžetinių įstaigų registre. Kadangi 2002 m. gruodžio 10 d. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo naujojoje redakcijoje nustatyta, jog Vyriausybės atstovų tarnybas steigia Vyriausybė, kyla klausimas, ar teisėtai jos šiandien funkcionuoja. Ar priėmus šį įstatymą neturėjo būti Vyriausybės nutarimu įsteigtos (reorganizuotos) Vyriausybės atstovų tarnybos ir naujai nustatytas valstybės tarnautojų skaičius jose, nes Vyriausybės atstovo institucijos nebeegzistuoja.

Ne visiškai aiški Vyriausybės atstovo tarnybos organizacinė teisinė forma. Pagal Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 8 punktą ir 33 straipsnio 1 dalį Vyriausybė gali steigti Vyriausybės įstaigas (departamentus, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančias tarnybas, inspekcijas ir kitas įstaigas)[523]. Kadangi Vyriausybės atstovų tarnybas steigia Vyriausybė, ji turėtų būti traktuojama kaip Vyriausybės įstaiga, o ne valstybės įstaiga. Kita vertus, jokiame šiandien galiojančiame teisės akte nėra pateiktas valstybės įstaigos apibrėžimas. Be to, atsižvelgiant į tai, kad Vyriausybės atstovų tarnybos nevykdo valdžios funkcijų, o atlieka tik pagalbinio, aptarnaujamo pobūdžio funkcijas (padeda Vyriausybės atstovams įgyvendinti jam suteiktus įgaliojimus ir teises), abejotina, ar jas galima apskritai vadinti valstybės įstaigomis.

[523] Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772.

Savo veikloje Vyriausybės atstovo tarnyba vadovaujasi Konstitucija, įstatymais, kitais Seimo priimtais teisės aktais, Respublikos Prezidento dekretais, Vyriausybės nutarimais, Ministro Pirmininko potvarkiais, Vyriausybės atstovo tarnybos veiklos nuostatais ir kitais teisės aktais.

4.2.5. Vyriausybės atstovo apie savo veiklą teikiama informacija

Vyriausybės atstovai kiekvieną pusmetį apie savo veiklą privalo teikti informaciją Vyriausybei, Vidaus reikalų ministerijai, apskrities viršininkui ir prižiūrimoms savivaldybėms. Šioms institucijoms Vyriausybės atstovai minėtą informaciją pasibaigus kiekvienam pusmečiui privalo pateikti per mėnesį, užpildydami Vyriausybės 2005 m. sausio 12 d. nutarimu Nr. 11 patvirtintos Vyriausybės atstovo informacijos apie savo veiklą pateikimo Lietuvos Respublikos Vyriausybei, Vidaus reikalų ministerijai, apskrities viršininkui ir prižiūrimoms savivaldybėms tvarkos aprašo 1 priedą.

Informaciją apie savo veiklą Vyriausybės atstovai Vyriausybei pateikia per Vyriausybės kanceliariją. Ši per vieną mėnesį nuo informacijos gavimo apibendrina Vyriausybės atstovų pateiktą informaciją (parengia bendrą informaciją apie visų Vyriausybės atstovų veiklą pagal anksčiau minėto Vyriausybės nutarimo 2 priedą) ir pateikia ją Vyriausybei. Tai pagrindinė Vyriausybės atstovų tarnybų veiklos atskaitomybės forma, kurios reikšmė ir praktinė nauda savivaldybių veiklai šiandien labai abejotina.

Vyriausybės atstovo informacijos apie savo veiklą pateikimo Vyriausybei, Vidaus reikalų ministerijai, apskrities viršininkui ir prižiūrimoms savivaldybėms tvarką nustato Vyriausybės 2005 m. sausio 12 d. nutarimas Nr. 11 „Dėl Vyriausybės atstovo informacijos apie savo veiklą pateikimo Lietuvos Respublikos Vyriausybei, Vidaus reikalų ministerijai, apskrities viršininkui ir prižiūrimoms savivaldybėms tvarkos aprašo patvirtinimo“. Iš jo struktūros matyti, kad jame nurodomas prieštaraujančių Konstitucijai, įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų teisės aktams savivaldybės priimtų teisės aktų skaičius, Vyriausybės atstovų pateiktų motyvuotų teikimų svarstyti teisės akto sustabdymo ir jo pakeitimo ar panaikinimo klausimus skaičius, Vyriausybės atstovų reikalavimų, pateiktų savivaldybės viešojo administravimo subjektams neatidėliojant įgyvendinti įstatymą arba vykdyti Vyriausybės sprendimą, skaičius bei informacija apie Vyriausybės atstovo potvarkius, kuriais stabdo-

mas savivaldybės administravimo subjektų priimtų teisės aktų vykdymas, ir apie vykdytą išankstinę savivaldybės kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą, taip pat apie priežastis, kodėl neįgyvendinami įstatymai, nevykdomi vyriausybės sprendimai, kiek Vyriausybės atstovo paduotų pareiškimų ir ieškinių teismams. Vadinasi, išnagrinėjus anksčiau minėtą Vyriausybės nutarimą ir juo remiantis atskirų Vyriausybės atstovų parengtas informacijas apie 2005 m. I–II pusmečio Vyriausybės atstovų veiklą, galima teigti, kad jos savivaldybėms neturi jokios praktinės naudos ir neatlieka jokių prevencinių funkcijų. Tai paprasčiausias statistinis dokumentas, kuriame konstatuojami tik skaičiai.

Remdamasi Vyriausybės atstovų pateikta informacija Vyriausybės kanceliarija rengia bendrą visų Vyriausybės atstovų ataskaitą Vyriausybei. Joje pabrėžiamas Vyriausybės atstovų atliktų veiksmų bendras skaičius. Drąsiai galima teigti, kad tiek Vyriausybės atstovo teikiama informacija, tiek Vyriausybės kanceliarijos Vyriausybės atstovų pateiktų informacijų pagrindu parengta apibendrinta informacija apie jų veiklą yra statistinio pobūdžio, pabrėžiant įgaliojimų įgyvendinimo būdų, kurių imtasi savivaldybių atžvilgiu, skaičių. Nors minėtas Vyriausybės nutarimas įpareigoja Vyriausybės atstovo pateikiamoje informacijoje iškelti priežastis, kodėl neįgyvendinami įstatymai ir nevykdomi Vyriausybės sprendimai, tačiau dauguma Vyriausybės atstovų jų visai nenurodo, o kai kurie jas išskiria formuluodami gana paviršutiniškai (pvz., Vyriausybės atstovo Vilniaus apskrityje pateiktoje 2005 m. II pusmečio informacijoje kaip tokios priežastys nurodytos kvalifikuoto personalo trūkumas (rajono savivaldybėse) ir administracinių gebėjimų stoka). Tai rodo, kad Vyriausybės kanceliarija, apibendrindama atskirų Vyriausybės atstovų apie savo veiklą pateiktą jai informaciją, atlieka tik techninį darbą. Taigi ši informacija neturi jokios praktinės reikšmės savivaldybėms, nes nėra pabrėžiami dažniausiai jų daromi pažeidimai ir tikrovės neatitinkančios įstatymų bei kitų teisės aktų nuostatos – tai leistų išvengti klaidų ateityje priimant teisės aktus kitų savivaldybių kolegialiems ir nekolegialiems administravimo subjektams. Tokia praktika šioje srityje visiškai neformuojama.

Vyriausybės atstovai nelabai aktyviai naudojasi teise dalyvauti savivaldybių tarybų posėdžiuose. Atlikto empirinio tyrimo metu tik kelios savivaldybės nurodė, kad posėdžiuose Vyriausybės atstovai dalyvauja visada arba labai dažnai, dauguma – ne visada, kai kurios – 1 ar 2 kartus per metus. Galbūt dažnesnis jų dalyvavimas savivaldybių kolegialių administravimo subjektų posėdžiuose turėtų efektyvesnį poveikį. Todėl svarstytina būtinybė nustatyti, jog Vyriausybės atstovų dalyvavimas minėtų sub-

jektų posėdžiuose yra ne teisė, o pareiga. Dalyvauti savivaldybių kolegialių administravimo subjektų posėdžiuose ir pranešti savivaldybių tarybų nariams, kad svarstomi projektai neatitinka įstatymų arba Vyriausybės sprendimų, Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas Vyriausybės atstovui suteikia teisę įgalioti ir Vyriausybės atstovo tarnybos valstybės tarnautoją.

Manytina, kad Vyriausybės atstovų tarnybų veiklai trūksta viešumo. Nors Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 8 straipsnis ir įpareigoja jas teikti informaciją apie savo veiklą Vyriausybei, Vidaus reikalų ministerijai, apskričių viršininkų institucijoms ir prižiūrimoms savivaldybėms, tačiau ji yra tik statistinio pobūdžio. Anksčiau minėtas įstatymas neįpareigoja Vyriausybės atstovų tarnybų informuoti savo apskrities savivaldybes apie kitų apskrities savivaldybių padarytas klaidas. Be to, atkreiptinas dėmesys į tai, kad didžioji dauguma, išskyrus Vilniaus ir Marijampolės, Vyriausybės atstovų tarnybų apskrityse netgi neturi savo internetinio puslapio. Juose įdėta informacija apie kitų savivaldybių padarytus pažeidimus būtų ypač veiksminga prevencinė priemonė. Šia informacija taip pat galėtų naudotis ir visuomenė, kuri jai šiandien neprieinama, nes nėra viešai skelbiama. Tą patį galima pasakyti ir apie Vyriausybės kanceliacijos parengtą apibendrintą informaciją apie Vyriausybės atstovų veiklą apskrityse, kuri nei kieno nors tvirtinama (nei Vyriausybės, nei Ministro Pirmininko), nei viešai skelbiama.

4.3. CENTRINIŲ VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ TERITORINĖS STRUKTŪROS

4.3.1. Vyriausybės įstaigų teritorinės įstaigos

Iš šiandien funkcionuojančių dvylikos Vyriausybės įstaigų teritorines įstaigas arba teritorinius struktūrinius padalinius turi tik trys iš jų: Statistikos departamentas, Lietuvos archyvų departamentas bei Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba. Kitų Vyriausybės įstaigų organizacinėse struktūrose jų nėra. Tokių įstaigų arba padalinių neturinčios Vyriausybės įstaigos joms priskirtas funkcijas Respublikos mastu tiesiogiai įgyvendina pačios (pvz., Kūno kultūros ir sporto departamentas, Ginklų fondas, Viešųjų pirkimų tarnyba, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija, Ryšių reguliavimo tarnyba, Informacinės visuomenės plėtros komitetas, Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas) arba valstybė įstatymais šias

funkcijas deleguoja vykdyti savivaldybėms, kurios traktuojamos kaip valstybinės (perduotos savivaldybėms) funkcijos[524] (pvz., Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba).

4.3.1.1. Lietuvos archyvų departamento teritorinės įstaigos

Archyvų ir dokumentų įstatymo (1995 m. gruodžio 5 d. įstatymo Nr. I–1115 redakcija) 5 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad valstybinę archyvų sistemą sudaro Lietuvos archyvų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, valstybės archyvai, kitos įstatymų nustatyta tvarka Lietuvos archyvų departamento įsteigtos įstaigos[525]. Šios ir kitų minėto įstatymo nuostatų sisteminė bei loginė analizė leidžia teigti, kad tiesiogiai Lietuvos archyvų departamento teritorinės archyvų įstaigos Dokumentų ir archyvų įstatyme nėra nurodytos.

Lietuvos archyvo departamentas savo teritorines archyvų įstaigas turi apskrityse, jos įvardijamos kaip apskrities archyvas (pvz., Alytaus apskrities archyvas, Kauno apskrities archyvas, Klaipėdos apskrities archyvas[526] ir kt.). Apskričių archyvai yra viešieji juridiniai asmenys[527], atliekantys vie-

[524] Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8 straipsnis // Valstybės žinios. 1994 m. liepos 20 d. Nr. 55. Publikacijos Nr. 1049; 2000 m. spalio 27 d. Nr. 91. Publikacijos Nr. 2832.

[525] Lietuvos Respublikos dokumentų ir archyvų įstatymas // Valstybės žinios. 1995 m. gruodžio 30 d. Nr. 107. Publikacijos Nr. 2389; 2004 m. balandžio 20 d. Nr. 57. Publikacijos Nr. 1982.

[526] http://www.archyvai.lt

[527] Viešieji juridiniai asmenys yra valstybės ar savivaldybės, jų institucijų arba kitų asmenų, nesiekiančių naudos sau, įsteigti juridiniai asmenys, kurių tikslas – tenkinti viešuosius interesus (valstybės ir savivaldybės įmonės, valstybės ir savivaldybės įstaigos, viešosios įstaigos, religinės bendruomenės ir t. t.). Sąvoka *nesiekiantys naudos sau* reiškia, kad viešojo juridinio asmens steigėjas (kuris gali būti ir viešas, ir privatus) negauna iš jo jokios materialiosios naudos. Materialioji nauda gali pasireikšti nebūtinai pinigine forma – tai gali būti ir tam tikros paslaugos. Naudos, išskyrus atlyginimo už atliekamas funkcijas, negali turėti ir viešojo juridinio asmens valdymo organų nariai. Skiriami šie viešojo juridinio asmens ypatumai: viešųjų juridinių asmenų steigimo tikslas – siekti ne pelno, o tenkinti viešuosius interesus; jie gali veikti pagal įstatymus arba, jeigu įstatymuose numatyta, pagal valstybės ir savivaldybių teisės aktą dėl viešojo juridinio asmens steigimo; sandoriai, kuriuos sudarė viešojo juridinio asmens organai pažeisdami savo kompetenciją, nesukelia prievolių juridiniam asmeniui; viešasis juridinis asmuo, išskyrus valstybės ir savivaldybės įmones, negali būti pertvarkytas į privatųjį juridinį asmenį (Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. – Vilnius: Justitia, 2002. P. 97).

šojo administravimo funkcijas, susijusias su Dokumentų ir archyvų bei kitų įstatymų įgyvendinimu, turintys antspaudą su Lietuvos valstybės herbu ir savo pavadinimu. Jų veikla finansuojama iš valstybės biudžeto, o jiems skirtų asignavimų valdytojas yra Lietuvos archyvų departamentas.

Apskričių archyvams vadovauja direktorius[528]. Jis yra valstybės tarnautojas ir pagal Valstybės tarnybos įstatymą yra priskiriamas įstaigos vadovų grupei. Juos Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų, skatina ir skiria jiems nuobaudas Lietuvos archyvų departamento generalinis direktorius. Apskrities archyvo direktorius yra pavaldus Lietuvos archyvų departamento generaliniam direktoriui. Generalinis direktorius taip pat tvirtina apskričių archyvų nuostatus, jų vidinę organizacinę struktūrą, vadovų pareigybių aprašymus, nustato valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičių, atsižvelgdamas į Vyriausybės patvirtintą Lietuvos archyvų departamentui pavaldžių įstaigų didžiausią leistiną valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, bendrą pareigybių skaičių.

Kauno ir Vilniaus apskričių archyvų struktūra susideda iš tarnybų, skyrių ir poskyrių. Kitų apskričių archyvų vidinė struktūra į organizacinius vienetus neskaidoma, nes jie susideda iš atitinkamo skaičiaus valstybės tarnautojų. Kauno, Vilniaus ir Šiaulių apskričių archyvų direktoriai turi pavaduotojus, kuriuos apskrities archyvo direktorius skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Direktoriaus pavaduotojas tiesiogiai atskaitingas direktoriui, kuris nustato jo kompetenciją. Direktoriaus pareigas, jo nesant, eina pavaduotojas.

[528] Apskrities archyvo direktorius: 1) sprendžia archyvo kompetencijai priskirtus klausimus ir asmeniškai atsako už tai, kad būtų vykdomi archyvui pavesti uždaviniai ir funkcijos; 2) užtikrina Lietuvos Respublikos įstatymų, tarptautinių sutarčių, Vyriausybės nutarimų, Lietuvos archyvų departamento generalinio direktoriaus įsakymų ir kitų teisės aktų vykdymą; 3) užtikrina Lietuvos archyvų departamento generalinio direktoriaus pavedimų vykdymą; 4) teikia Lietuvos archyvų departamento generaliniam direktoriui tvirtinti archyvo veiklos planus, struktūrą, išlaidų sąmatas; 5) teikia Lietuvos archyvų departamentui archyvo veiklos planų vykdymo ataskaitas, Lietuvos archyvų departamento generalinio direktoriaus reikalavimu atsiskaito už savo veiklą; 6) derina teisės aktų nustatyta tvarka valstybės ir savivaldybių institucijų, įstaigų ir įmonių pateiktus dokumentus; 7) leidžia įsakymus ir tikrina, kaip jie vykdomi; 8) tvirtina archyvo valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, sąrašus, pareigybių aprašymus ir kitus vidaus administravimo dokumentus; 9) įstatymų nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš pareigų archyvo valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, juos skatina ir skiria jiems nuobaudas; 10) vykdo kitus Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų jam suteiktus įgaliojimus.

Vienintelis Vilniaus apskrities archyvas turi filialą, kuris traktuojamas kaip struktūrinis jo padalinys, turintis atskirą buveinę Ukmergėje. Jis neturi viešojo juridinio asmens teisių ir veikia Vilniaus apskrities archyvo, kaip juridinio asmens, vardu. Filialo nuostatus tvirtina Vilniaus apskrities archyvo direktorius. Jam vadovauja vedėja, kurią skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Vilniaus apskrities archyvo direktorius Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka.

4.3.1.2. Statistikos departamento teritorinės įstaigos

Pagal Statistikos įstatymo (1993 m. spalio 10 d. įstatymo Nr. I–270 redakcija) 6 straipsnį oficialiąją statistiką Lietuvos Respublikoje tvarko Statistikos departamentas, Statistikos departamento teritorinės įstaigos bei ministerijos, kitos valstybės ir vietos savivaldos institucijos, įstaigos, taip pat Lietuvos bankas, jeigu tai numatyta oficialiosios statistikos darbų programoje[529]. Teritorines statistikos įstaigas steigia, reorganizuoja ir likviduoja Statistikos departamentas. Jos yra viešieji juridiniai asmenys, išlaikomi iš valstybės biudžeto. Statistikos departamento teritorinių įstaigų teisinę padėtį reglamentuoja jų nuostatai, kuriuos tvirtina Statistikos departamento generalinis direktorius. Jis taip pat nustato teritorinių statistikos įstaigų struktūrą ir juose dirbančių valstybės tarnautojų pareigybių skaičių bei skiria į pareigas ir atleidžia iš pareigų Statistikos departamento teritorinių statistikos įstaigų[530] vadovus, juos skatina ir skiria jiems tarnybines nuobaudas[531].

[529] Valstybės žinios. 1993 m. spalio 20 d. Nr. 54. Publikacijos Nr. 1048; 1999 m. gruodžio 31 d. Nr. 114. Publikacijos Nr. 3299.

[530] Statistikos departamento teritorinės statistikos įstaigos: 1) atlieka statistikos darbus, numatytus Oficialiosios statistikos darbų programoje, taip pat gali atlikti kitus statistikos darbus, kuriuos užsako ir finansuoja apskrities viršininko administracija arba vietos savivaldos institucijos; 2) rengia teritorijos administracinio vieneto statistinę informaciją apie gyventojų skaičių ir sudėtį, administracinį suskirstymą, ūkio subjektų gamybinį pajėgumą ir veiklos rezultatus, ekonomiką, aplinką, memorialinius objektus ir tam naudoja savo ir kitų oficialiosios statistikos institucijų ir įstaigų sukauptą informaciją bei statistikos duomenis; 3) teikia apskričių viršininkams ir vietos savivaldos institucijoms bei įstaigoms statistinę informaciją; 4) informuoja visuomenę apie teritorijos administracinio vieneto ekonominę ir socialinę būklę, demografinius bei aplinkos procesus.

[531] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimas Nr. 285 „Dėl Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų, Statistikos tarybos sudėties ir Statistikos tarybos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001 m. kovo 16 d. Nr. 23. Publikacijos Nr. 769.

Iki 2002 m. rugpjūčio Statistikos departamento teritorinės įstaigos buvo išdėstytos aukštesniųjų teritorinių administracinių vienetų principu, t. y. apskričių centruose. Jos buvo įvardijamos kaip atitinkamos apskrities statistikos valdybos (pvz., Klaipėdos apskrities statistikos valdyba, Kauno apskrities statistikos valdyba, Telšių apskrities statistikos valdyba ir t. t.). Minėtos valdybos dar turėjo miesto ir rajono statistikos skyrius savivaldybėse. Nuo 2002 m. rugpjūčio 30 d. pradėta teritorinių statistikos įstaigų reorganizacija[532], kuri vykdyta trimis etapais ir baigta 2004 m. vasario 27 d[533]. Jos metu kai kurios apskrities statistikos valdybos kartu su jų miestų ir rajonų statistikos skyriais buvo prijungtos prie kitų apskričių statistikos valdybų. Atlikus reorganizaciją, kurios metu apskrities statistikos valdybos pavadinimas buvo pakeistas į teritorinės statistikos valdybos, vietoj funkcionavusių dešimties apskričių statistikos valdybų liko penkios teritorinės statistikos valdybos (Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Vilniaus ir Šiaulių), t. y. teritorinės statistikos įstaigos buvo sustambintos: Kauno teritorinei statistikos valdybai pagal teritoriją priklauso 3 apskritys (Alytaus, Kauno ir Marijampolės); Klaipėdos teritorinei statistikos valdybai – 2 apskritys (Klaipėdos ir Tauragės); Šiaulių teritorinei statistikos valdybai – 2 apskritys (Šiaulių ir Telšių); Panevėžio teritorinei statistikos valdybai – 2 apskritys (Panevėžio ir Utenos) ir Vilniaus teritorinei statistikos valdybai – 1 apskritis (Vilniaus).

Taigi teritorinė statistikos įstaiga yra teritorinė Statistikos departamento įstaiga, pagal savo kompetenciją organizuojanti ir tvarkanti oficialiąją statistiką tam tikroje Lietuvos Respublikos teritorijos dalyje (keliuose aukštesniuosiuose teritoriniuose administraciniuose vienetuose), turinti viešojo juridinio asmens statusą, antspaudą su Lietuvos valstybės herbu ir savo pavadinimu bei atsiskaitomąją sąskaitą banke. Teritorinei statistikos įstaigai vadovauja viršininkas, kurį, kaip jau minėta, Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Statistikos departamento generalinis direktorius. Jis gali turėti pavaduotojus, skiriamus į pareigas ir atleidžiamus iš jų teritorinės statistikos valdybos viršininko įsakymu Statistikos departamento generalinio direktoriaus

[532] Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus 2002 m. rugpjūčio 30 d. įsakymas Nr. 144 „Dėl teritorinių statistikos įstaigų reorganizavimo“ // Valstybės žinios. 2002 m. spalio 9 d. Nr. 97. Publikacijos Nr. 4312.

[533] Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus 2004 m. vasario 27 d. įsakymas Nr. DĮ–55 „Dėl teritorinių statistikos įstaigų reorganizavimo“ // Valstybės žinios. 2004 m. kovo 7 d. Nr. 36. Publikacijos Nr. 1206.

pritarimu. Teritorinės statistikos įstaigos viršininkas pavaldus Statistikos departamento generaliniam direktoriui.

Teritorinių statistikos valdybų vidinę organizacinę struktūrą sudaro vadovybė (įstaigos vadovas ir jo pavaduotojas), struktūriniai padaliniai (skyriai, poskyriai, grupės) ir vyriausieji statistikos specialistai. Atitinkamai teritorinės statistikos įstaigos aptarnaujamai teritorijai priklausančių apskričių centruose paprastai steigiami poskyriai (pvz., Kauno teritorinės statistikos valdybos Alytaus apskrities statistikos poskyris, Klaipėdos teritorinės statistikos valdybos Tauragės apskrities statistikos poskyris ir pan.). Rajonų bei miestų savivaldybių centruose yra įsteigtos vyriausiųjų statistikų pareigybės (pvz., vyriausiasis statistikas Klaipėdos rajono savivaldybei, vyriausiasis statistikas Rokiškio rajono savivaldybei). Kai kurie vyriausieji statistikai aptarnauja dvi savivaldybes (pvz., vyriausiasis statistikas Prienų ir Birštono savivaldybėms, vyriausiasis statistikas Plungės rajono ir Rietavo savivaldybėms, vyriausiasis statistikas Trakų rajono ir Elektrėnų savivaldybėms). Taigi Statistikos departamentas turi penkias teritorines statistikos valdybas, turinčias penkis poskyrius (Kauno teritorinė statistikos valdyba turi 2 poskyrius (Alytaus apskrities statistikos poskyris ir Marijampolės apskrities statistikos poskyris), Klaipėdos teritorinė statistikos valdyba – 1 poskyrį (Tauragės apskrities statistikos poskyrį), Šiaulių teritorinė statistikos valdyba – 1 poskyrį (Telšių apskrities statistikos poskyrį) ir Panevėžio teritorinė statistikos valdyba – 1 poskyrį (Utenos apskrities statistikos poskyrį)), išskyrus Vilniaus teritorinę statistikos valdybą, kuri poskyrių neturi.

4.3.1.3. Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos teritorinės įstaigos

Pagal Veterinarijos įstatymo (1991 m. gruodžio 17 d. įstatymo Nr. I–2110 redakcija) nuostatas Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba įstatymų nustatyta tvarka steigia valstybines maisto ir veterinarijos biudžetines ir viešąsias įstaigas, tvirtina jų nuostatus, jas reorganizuoja ir likviduoja[534]. Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos teritorinės maisto ir veterinarijos tarnybos yra apskričių (pvz., Alytaus apskrities valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Kauno apskrities valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba ir t. t.) ir miestų (pvz., Kauno miesto valstybinė maisto

[534] Lietuvos Aidas. 1992 m. sausio 7 d. Nr. 3; Valstybės žinios. 1992 m. sausio 20 d. Nr. 2. Publikacijos Nr. 16.

ir veterinarijos tarnyba, Klaipėdos miesto valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Palangos miesto valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Vilniaus miesto valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba) bei rajonų valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos (pvz., Ukmergės rajono valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Zarasų rajono valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba bei kt.). Miestų valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos yra savarankiškos ir į apskričių valstybinių maisto ir veterinarijos tarnybų sudėtį neįeina. Tuo tarpu rajonų valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos yra atitinkamų apskričių valstybinių maisto ir veterinarijos tarnybų struktūriniai vienetai. Be to, kai kurių apskričių valstybinių maisto ir veterinarijos tarnybų struktūrose yra išskiriami poskyriai (pvz., Alytaus apskrities valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos Druskininkų poskyris, Marijampolės apskrities valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos Kalvarijų poskyris ir kt.). Apskričių valstybinių maisto ir veterinarijos tarnybų veiklos ribos sutampa su apskrities, kaip teritorinio administracinio vieneto, ribomis, o apskričių valstybinių maisto ir veterinarijos tarnybos poskyrių bei miestų ir rajonų valstybinių maisto ir veterinarijos tarnybų – su atitinkamų savivaldybių veiklos teritorija. Iš viso Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos reguliavimo sistemoje funkcionuoja 10 apskričių, 4 miestų ir 34 rajonų valstybinės maisto ir veterinarijos įstaigos bei 7 tam tikrų apskričių valstybinių maisto ir veterinarijos tarnybų poskyriai.

Apskričių, miestų ir rajonų valstybinėms maisto ir veterinarijos tarnyboms vadovauja viršininkas (poskyriams vadovauja vyriausiasis veterinarijos gydytojas-inspektorius tam tikrai savivaldybei (pvz., vyriausiasis veterinarijos gydytojas-inspektorius Kazlų Rūdos savivaldybei), kuriuos Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų, juos skatina ir skiria jiems tarnybines nuobaudas Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktorius. Teritorinių maisto ir veterinarijos tarnybų viršininkai yra pavaldūs Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriui. Jie yra valstybės tarnautojai, priskiriami įstaigų vadovų kategorijai.

Teritorinės maisto ir veterinarijos įstaigos viršininkas turi pavaduotoją, kurį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka priima į tarnybą ir atleidžia iš jos Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktorius. Įstaigos viršininką, laikinai jo nesant, pavaduoja teritorinės maisto ir veterinarijos tarnybos viršininko pavaduotojas. Pagal nustatytą viršininko kompetenciją jis taip pat koordinuoja ir kontroliuoja struktūrinių padalinių veiklą per šių skyrių vedėjus, padeda įstaigos viršininkui formuoti įstaigos veiklos nuostatas ir prioritetus, priimti ir įgyvendinti sprendimus.

Teritorines maisto ir veterinarijos įstaigas steigia, reorganizuoja ir likviduoja, tvirtina jų struktūrą, valstybės tarnautojų pareigybių sąrašą ir aprašymus, neviršydamas metinio darbo užmokesčio fondo, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktorius. Jos apibrėžiamos kaip valstybinės įstaigos, turinčios viešojo juridinio asmens statusą, savarankišką balansą ir antspaudą su savo pavadinimu, finansuojamos iš valstybės biudžeto (biudžetinės įstaigos), o jiems asignavimus nustato (valdytojas) Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba.

Teritorinės maisto ir veterinarijos įstaigos viršininkas struktūriniams padaliniams vadovauja per skyrių viršininkus (vedėjus), o kitoms pavaldžioms įstaigoms – per šių įstaigų vadovus. Įstaigų vidaus reikalų tvarkymą ir darbą organizuoja skyrių vedėjai, kurie yra tiesiogiai pavaldūs teritorinės maisto ir veterinarijos įstaigos viršininkui. Teritorinės maisto ir veterinarijos įstaigos yra pavaldžios Valstybinei maisto ir veterinarijos tarnybai, jai teikiamos metinės ataskaitos, kaip vykdomi veiklos planai, jų įgyvendinimo priemonės.

4.3.2. Ministerijų ir įstaigų prie ministerijų teritorinės įstaigos bei teritoriniai struktūriniai padaliniai

Iš centrinių vykdomosios valdžios institucijų grupės teritorinių struktūrų gausa išsiskiria įstaigos prie ministerijų. Kaip ir Vyriausybės įstaigos, ne visos jos turi savo teritorines įstaigas arba teritorinius struktūrinius padalinius. Jų neturi Švietimo ir mokslo ministerijos reguliavimo sistemoje funkcionuojančios įstaigos. Nors ministerijų sistemose veikia gana didelis ministrams pavaldžių ir atskaitingų minėtos valdžios rūšies institucijų skaičius, tačiau tik nedaugelis iš jų (maždaug trečdalis) turi savo teritorines struktūras. Tiesa, reikia taip pat paminėti Aplinkos (regioniniai aplinkos apsaugos departamentai), Kultūros (Trakų istorinio nacionalinio parko direkcija, Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato direkcija ir Vilniaus pilių valstybinio kultūrinio rezervato direkcija), Sveikatos apsaugos (visuomenės sveikatos priežiūros centrai) ir Teisingumo (hipotekos skyriai, pataisos inspekcijos, valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos) ministerijas, kurios vienintelės iš visų ministerijų turi teritorines įstaigas bei teritorinius struktūrinius padalinius. Jos yra minėtų darinių steigėjos arba steigėjo funkcijas paveda vykdyti atitinkamoms įstaigoms prie ministerijų (pvz., Teisingumo ministerija pataisos inspekcijų steigėjo funkcijas yra pavedusi vykdyti Kalėjimų departamentui ir kt.).

4.3.2.1. Aplinkos ministerijos ir įstaigų prie Aplinkos ministerijos teritorinės struktūros

4.3.2.1.1. Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai

Šiuo metu Lietuvos Respublikoje nėra įstatymo, kuris reglamentuotų su hidrometeorologine veikla susijusius visuomeninius santykius. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Vyriausybė 2005 m. kovo 23 d. nutarimo Nr. 315 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004–2008 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ 389 punkte nustatyta, kad Vyriausybė 2005 m. IV ketvirtį yra užsibrėžusi parengti Lietuvos Respublikos hidrometeorologijos įstatymo koncepciją. Minėtą koncepciją Vyriausybė patvirtino 2006 m. vasario 23 d. nutarimu Nr. 187 „Dėl Lietuvos Respublikos hidrometeorologijos įstatymo koncepcijos patvirtinimo“. Kita vertus, tai, kad per 16 metų po nepriklausomybės atkūrimo nėra parengtas ir patvirtintas hidrometeorologinės veiklos juridinius pagrindus nustatantis įstatymas, teisinėje valstybėje sunkiai suvokiama ir paaiškinama.

Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos direktoriaus 2003 m. lapkričio 21 d. įsakymu Nr. V–150 „Dėl Tarnybos struktūros ir darbo organizavimo tobulinimo“ patvirtinta minėtos tarnybos struktūra. Šiuo įsakymu patvirtintas toks hidrometeorologijos tinklas: 1) 14 meteorologijos stočių ir 9 paprastosios klimatologijos stotys; 2) 2 kranto meteorologijos stotys; 3) 2 aviacinės meteorologijos stotys; 4) 2 hidrometeorologijos stotys ir 34 vandens matavimo stotys; 5) Kauno hidrologijos stotis ir 25 vandens matavimo stotys bei Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos Klaipėdos skyrius.

Meteorologijos stotis[535] yra operatyvinės-gamybinės paskirties Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos padalinys, kurios pagrindinė užduotis – priežeminiai meteorologiniai ir fenologiniai stebėjimai. Pagal atliekamų stebėjimų pobūdį ir paskirtį yra skiriamos tiesiog meteorologijos stotys

[535] Meteorologijos stoties funkcijos: 1) atlikti meteorologinius stebėjimus, užtikrinti gerą jų kokybę; 2) atlikti visų stebėjimų natūrinių duomenų techninę kontrolę, duomenis įvesti į personalinį kompiuterį, sudaryti lenteles (esant būtinybei); 3) parengti telegramas ir jas perduoti Lietuvos hidrometeorologijos tarnybai atitinkamais kodais, taip pat ir apie pavojingus stichinius (SHR) bei katastrofinius (KHR) reiškinius bei apžiūrėti minėtų reiškinių padarinius, įvertinti jų padarytą žalą, aprašyti ir pranešti Lietuvos hidrometeorologijos tarnybai apie SHR ir KHR pabaigą; 4) perspėti organizacijas apie nepalankias meteorologines sąlygas (gavus perspėjimą iš Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos); 5) išbandyti naujus prietaisus, įrengimus, stebėjimų metodus; 6) Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos administracijai ir specialistams nurodžius vykdyti darbus, nenumatytus mėnesio ir metiniuose darbo planuose.

(Biržų, Dotnuvos, Dūkšto, Kauno, Kybartų, Laukuvos, Lazdijų, Raseinių, Šiaulių, Telšių, Ukmergės, Utenos, Varėnos, Vilniaus), kranto meteorologijos stotys (Klaipėdos kranto meteorologijos stotis ir Nidos kranto meteorologijos stotis), aviacinės meteorologijos stotys (Kauno aviacinės meteorologijos stotis ir Palangos aviacinės meteorologijos stotis) ir hidrometeorologijos stotys (Panevėžio hidrometeorologijos stotis, Šilutės hidrometeorologijos stotis ir Kauno hidrologijos stotis).

Kai kuriose meteorologijos ir kranto meteorologijos stotyse taip pat funkcionuoja vadinamosios paprastosios klimatologijos stotys. Tai operatyvinės-gamybinės paskirties Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos padalinys, kurio pagrindinis uždavinys – hidrometeorologiniai stebėjimai. Paprastąsias klimatologijos stotis turi šios meteorologijos stotys: Biržų (Rokiškio paprastoji klimatologijos stotis), Kybartų (Marijampolės paprastoji klimatologijos stotis), Raseinių (Tauragės paprastoji klimatologijos stotis), Šiaulių (N. Akmenės ir Radviliškio paprastosios klimatologijos stotys), Telšių (Mažeikių paprastoji klimatologijos stotis), Utenos (Švenčionių paprastoji klimatologijos stotis), Varėnos (Alytaus paprastoji klimatologijos stotis) ir Klaipėdos kranto (Vėžaičių paprastoji klimatologijos stotis). Jose paprastai dirba vienas darbuotojas – stebėtojas[536], kurio darbą organizuoja, tikrina ir vadovauja meteorologijos stoties, kuriai priklauso paprastoji klimatologijos stotis, viršininkas. Paprastosios klimatologijos stoties stebėtoją į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos direktorius įstatymų nustatyta tvarka (Darbo kodeksu).

Aviacinės meteorologijos stotis yra operatyvinės-gamybinės paskirties Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos padalinys, pagal savo kompetenciją teikiantis meteorologinę informaciją civilinei aviacijai. Yra įsteigtos dvi – Kauno ir Palangos – aviacinės meteorologijos stotys. Vykdydamos pavestus uždavinius, jos įgyvendina šias funkcijas: atlieka reguliarius ir specialius meteorologinius stebėjimus aerodromuose; teikia skrydžių valdymo centro padaliniams, oro uostams meteorologinę informaciją; atlieka meteorologinių stebėjimų rezultatų analizę; užtikrina meteorologinių

[536] Paprastosios klimatologijos stoties stebėtojas: užtikrina gerą stebėjimų kokybę; atlieka visų stebėjimų kontrolę, sudaro PML, PPL, PDL lenteles, pildo KM – 5 knygeles; sudaro ir perduoda telegramas apie stichinius hidrometeorologinius reiškinius, apžiūri SHR padarinius, įvertina žalą, praneša apie SHR pabaigą, aprašo SHR, sudaro ir perduoda dekadines, vegetacijos laikotarpiu – kasdienes operatyvios informacijos telegramas; perspėja organizacijas apie nepalankias oro sąlygas (gavus perspėjimą iš Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos); išbando naujus prietaisus, įrenginius, stebėjimų metodus.

prietaisų nepertraukiamą darbą, jų remontą; veda pateiktos meteorologinės informacijos aviacijai apskaitą; rengia ataskaitas; veda skrydžių valdymo centrų padaliniams užsiėmimus aviacinės meteorologijos klausimais; įdiegia naujus meteorologinių kodų papildymus, instrukcijas ir kitus dokumentus; pateikia paraiškas blankinei medžiagai, prietaisams, atsarginėms dalims; pagal kompetenciją vykdo kitus darbus Lietuvos hidrometeorologijos direktoriaus pavedimu; informuoja Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos vadovybę apie aviacinių meteorologijos stočių būklę, teikia siūlymus, kaip ją tobulinti; pagal savo kompetenciją teikia meteorologinę informaciją įvairiems interesantams.

Hidrometeorologijos stotis[537] yra operatyvus gamybinės paskirties Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos padalinys, kurio pagrindinė užduotis – paviršinių vandens telkinių hidrologiniai, priežeminiai meteorologiniai ir fenologiniai stebėjimai. Yra įsteigtos Panevėžio ir Šilutės hidrometeorologijos stotys bei Kauno hidrologijos stotis, kurios vykdo atitinkamų upių baseinų hidrologinio režimo tyrimą, užtikrina hidrologinių duomenų operatyvų surinkimą, apdorojimą, analizę ir perdavimą.

Kiekviena hidrometeorologijos stotis kaip teritorinius struktūrinius padalinius turi vandens matavimo stotis (stebėtojus), kurios yra išdėstytos jai priskirtoje veiklos teritorijoje. Panevėžio hidrometeorologijos stotį sudaro Anykščių, Aunuvėnų, Bernatonių, Josvainių, Kėdainių, Kyburių, Kupiškio, Kvetkų, Leckavos, Likėnų, Lyduvėnų, Panevėžio, Papilės, Pluskių, Rimšonių, Šarkių, Šiaulėnų, Tabokinės, Trečionių, Ukmergės, Ustukių, Vaineikių, Žadeikių ir Žilpamūšio vandens matavimo stotys, Šilutės hidrometeorologijos stotį – Eidukų, Kartenos, Kretingos, Lankupių, Paakmenio, Panemunės, Rusnės, Skirgailų, Skuodo, Šilininkų, Šilutės ir Tauragės van-

[537] Hidrometeorologijos stotis: 1) per vandens matavimo tinklą atlieka priskirtų vandens telkinių hidrologinio režimo sisteminius stebėjimus pagal standartinę programą ir bendrą metodiką, fiksuoja duomenis apie priežeminį atmosferos sluoksnį, sniego dangą, radiacijos lygį, fenologiją ir kitus hidrometeorologinius dydžius; 2) teikia informaciją įvairioms valstybės institucijoms, visuomenei remdamasi turimais hidrometeorologijos stoties hidrometeorologiniais duomenimis; 3) vykdo pirminių hidrologinių stebėjimų duomenų skaičiavimo procedūras naudojant HYMER kompiuterinę programą; 4) atlieka visų hidrometeorologinių stebėjimų natūrinių duomenų kontrolę, duomenis įveda į personalinį kompiuterį; 5) sudaro telegramas ir jas perduoda Lietuvos hidrometeorologijos tarnybai atitinkamais kodais, taip pat ir apie pavojingus stichinius (SHR) bei katastrofinius (KHR) reiškinius, fiksuoja išplitimo sritis, vystymosi tendenciją, įvertina padarytą žalą ir praneša Lietuvos hidrometeorologijos tarnybai apie SHR ir KHR pabaigą; 6) išbando naujus prietaisus, įrenginius, stebėjimo metodus; 7) dalyvauja vykdant paviršinio vandens stebėseną; 8) organizuoja ekspedicinius darbus, vykdo kontrolinius hidrometrinius matavimus; 9) dalyvauja įgyvendinant tarptautinis projektus hidrometeorologijos srityje.

dens matavimo stotys (stebėtojai), Kauno hidrologijos stotį – Babtų, Birštono, Buivydžių, Darsūniškio, Druskininkų, Dubininko, Guntauninkų, Jonavos, Kauno, Kudirkos Naumiesčio, Liubavo, Liukonių, Nemajų, Pabradės, Prienų, Puvočių, Semeliškių, Smalininkų, Tauragnų, Trakų, Valkininkų, Verbyliškių, Vilniaus, Zervynų ir Žindaičių vandens matavimo stotys. Šiose stotyse faktiškai dirba po vieną darbuotoją – stebėtoją[538]. Vandens matavimo stoties stebėtojas skiriamas ir atleidžiamas iš pareigų Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos direktoriaus įsakymu teisės aktų nustatyta tvarka. Jis tiesiogiai pavaldus atitinkamos hidrometeorologijos stoties viršininkui. Vadinasi, Panevėžio hidrometeorologijos stoties striktūroje yra 24, Šilutės – 12 ir Kauno – 26 vandens matavimo stotys (stebėtojai).

Kranto meteorologijos stotis yra operatyvinės-gamybinės paskirties Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos padalinys, kurio pagrindinė užduotis – priežeminiai meteorologiniai ir jūros stebėjimai. Įsteigtos ir funkcionuoja dvi kranto meteorologijos stotys – Nidos ir Klaipėdos. Ji vykdo šias funkcijas: atlieka hidrometeorologinius stebėjimus, užtikrina gerą stebėjimų kokybę; atlieka visų stebėjimų natūrinių duomenų techninę kontrolę, duomenis įveda į personalinį kompiuterį, sudaro lenteles (esant būtinybei); parengia telegramas ir jas perduoda Lietuvos hidrometeorologijos tarnybai atitinkamais kodais, taip pat ir apie pavojingus stichinius (SHR) ir katastrofinius reiškinius (KHR); apžiūri minėtų reiškinių padarinius, įvertina jų padarytą žalą, aprašo ir praneša Lietuvos hidrometeorologijos tarnybai apie SHR ir KHR pabaigą; perspėja organizacijas apie nepalankias meteorologines sąlygas, gavus perspėjimą iš Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos; išbando naujus prietaisus, įrenginius, stebėjimų metodus.

Meteorologijos, aviacinės meteorologijos, hidrometeorologijos ir kranto meteorologijos stočiai vadovauja viršininkas[539], kurį skiria į pareigas

[538] Vandens matavimo stoties stebėtojas: atlieka vandens lygių ir vandens temperatūros matavimus; upės būklės, ledo reiškinių, vandens augmenijos charakteristikų aprašymą; ledo storio ir sniego aukščio ant ledo stebėjimus; pavojingų ir stichinių hidrologinių bei meteorologinių reiškinių, gamtinės aplinkos užterštumo stebėjimus; vandens debito matavimus bei hidrometrinių profilių priežiūrą; vandens drumstumo ir nešmenų debito matavimus; oro temperatūros, atmosferos kritulių, sniego dangos storio matavimus; vietovės snieguotumo ir sniego slūgsojimo charakteristikų nustatymą; stebėjimų ir matavimo duomenų tvarkymą; operatyvaus pranešimo apie stichinį ir katastrofinį hidrometeorologinį reiškinį perdavimą bei reiškinio aprašymą; matavimo prietaisų bei įrenginių priežiūrą; įrenginių smulkų remontą, dažymą, priskirtos teritorijos valymą, šienavimą, šiukšlių šalinimą.

[539] Meteorologijos, aviacinės meteorologijos, hidrometeorologijos ir kranto meteorologijos stoties viršininkas: vadovauja meteorologijos stočiai, organizuoja jos darbą, priima sprendimus jos veiklos klausimais ir jai atstovauja; pagal savo kompetenciją užtikrina Lietuvos

ir iš jų atleidžia Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos direktorius. Metrologijos stoties darbuotojai priimami, atleidžiami ar pervedami į kitas pareigas vadovaujantis Darbo kodeksu, t. y. jie nėra valstybės tarnautojai. Jos struktūrą ir pareigybes nustato bei tvirtina Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos direktorius. Meteorologijos, aviacinės meteorologijos, hidrometeorologijos ir kranto meteorologijos stotys tiesiogiai pavaldžios Lietuvos hidrometeorologijos direktoriui, o metodiškai joms vadovauja atitinkami minėtos tarnybos padaliniai (meteorologijos ir kranto meteorologijos stotims – Lietuvos hidrologijos tarnybos Meteorologijos skyrius, aviacinės meteorologijos stočiai – Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos Aviacinės meteorologijos skyrius, hidrometeorologijos stočiai – Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos Meteorologijos ir Hidrologijos skyriai)

Kaip Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos teritorinį struktūrinį padalinį reikėtų paminėti ir Klaipėdos skyrių[540]. Jam vadovauja viršininkas, kurį į pareigas skiria ir atleidžia iš jų Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos direktorius. Ligos, komandiruotės, atostogų metu jį pavaduoja vyresnysis meteorologas. Skyriaus nepertraukiamas darbas visą parą ir ištisus metus organizuojamas pagal mėnesinius darbo grafikus, kuriuose darbas didesniajai specialistų daliai numatomas budinčiomis pamainomis. Klaipėdos skyriaus darbuotojų kompetencija, pareigos, atsakomybė ir teisės numatytos kiekvieno darbuotojo pareiginiuose nuostatuose, kurie tvirtinami Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos direktoriaus įsakymu.

Respublikos įstatymų, Vyriausybės nutarimų, Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos įsakymų ir kitų teisės aktų vykdymą; teikia Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos padaliniams veiklos ataskaitas ir Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos direktoriaus reikalavimu atsiskaito už savo veiklą; vykdo kitus įstatymus, Lietuvos hidrometeorologijos direktoriaus jam suteiktus įgaliojimus; atsako už jo žinioje esančio antspaudo saugumą ir naudojimą pagal paskirtį.

[540] Klaipėdos skyrius vykdo šias funkcijas: 1) Pietryčių Baltijai, Kuršių marioms ir Klaipėdos valstybinio jūrų uosto akvatorijos specializuotų hidrometeorologinių ir jūrinių hidrologinių prognozių sudarymas bei jų pardavimas vartotojams; 2) Klaipėdos miesto ir apskrities bendro naudojimosi meteorologinių prognozių sudarymas bei jų perdavimas vartotojams; 3) įspėjimų apie pavojingus, stichinius ir katastrofinius hidrometeorologinius ir jūros hidrologinius reiškinius sudarymas kuo didesniu išankstumu ir jų pateikimas vartotojams visomis turimomis ryšių priemonėmis; 4) jūrinės hidrologinės informacijos surinkimas, įvertinimas ir perdavimas tarptautiniam apsikeitimui; 5) hidrometeorologinės, jūrinės hidrologinės informacijos kaupimas; 6) pajūrio klimato tyrimas, analizavimas, apibendrinimas sudarant leidinius tarnybiniam naudojimui; 7) dalyvavimas tarptautinėje NAVTEX programoje taikant PMO instrukcijas, rekomendacijas, laikantis GTS reikalavimų, siekiant užtikrinti saugų laivų plaukiojimą Baltijos jūroje; 8) jūrų paieškos ir Gelbėjimo koordinacinio centro specializuotas hidrometeorologinis aptarnavimas ypatingų situacijų metu; 9) meteorologinių ir jūros hidrologinių sąlygų aptarnaujamų organizacijų ūkinei veiklai įtakos tyrimas.

Taigi Lietuvos hidrometeorologijos tarnyba savo funkcijas vykdo per Klaipėdos skyrių ir 4 rūšių (meteorologijos stotis, aviacinės meteorologijos stotis, kranto meteorologijos stotis ir hidrometeorologijos (hidrologijos) stotis) teritorinius padalinius, kurie įvardijami kaip stotys. Jeigu meteorologijos stotis atlieka priežeminius meteorologinius ir fenologinius stebėjimus, tai hidrometeorologijos stotis, be minėtų stebėjimų, dar atlieka paviršinių vandens telkinių stebėjimą. Kai kuriose meteorologijos stotyse dar funkcionuoja paprastosios klimatologijos stotys, o paprastai visos hidrometeorologijos stotys kaip struktūrinius vienetus turi vandens matavimo stotis (iš viso 62), kurios įkurtos tam tikrose Lietuvos Respublikos vietovėse. Meteorologinės stoties paskirtis – priežeminiai meteorologiniai ir fenologiniai stebėjimai, aviacinės meteorologijos stoties – meteorologinės informacijos teikimas civilinei aviacijai, hidrometeorologijos (hidrologijos) stoties – paviršinių vandens telkinių hidrologiniai, priežeminiai meteorologiniai ir fenologiniai stebėjimai, kranto meteorologijos stoties – priežeminiai meteorologiniai ir jūros stebėjimai.

4.3.2.1.2. Regioniniai aplinkos apsaugos departamentai

Pagal Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo (2002 m. liepos 1 d. įstatymo Nr. IX–1005 redakcija) 6 straipsnio 1 dalį aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę Lietuvos Respublikoje vykdo Aplinkos ministerijai pavaldūs teritoriniai valstybinio administravimo subjektai – regionų aplinkos apsaugos departamentai[541].

Regionų aplinkos apsaugos departamentai yra biudžetinės įstaigos, organizuojančios ir vykdančios valstybinę aplinkos apsaugos bei gamtos išteklių naudojimo kontrolę jai Aplinkos ministerijos priskirtoje teritorijoje – regione. Jie turi viešojo juridinio asmens statusą, antspaudą su Lietuvos valstybės herbu bei savo pavadinimu. Regionų aplinkos apsaugos departamentų steigėja yra Aplinkos ministerija, o jų darbo užmokesčio fondą ir išlaidų sąmatas bei valdymo struktūrą tvirtina aplinkos ministras. Savo veikloje jie vadovaujasi Konstitucija, Aplinkos apsaugos įstatymu, Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymu, Biudžetinių įstaigų įstatymu, kitais įstatymais ir Seimo priimtais teisės aktais, Vyriausybės nutarimais, Valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės nuostatais, kitais aplinkos ministro priimtais teisės aktais bei savo nuostatais. Regio-

[541] Valstybės žinios. 2002 m. liepos 17 d. Nr. 72. Publikacijos Nr. 3017.

nų aplinkos apsaugos departamentų veiklą valstybinės aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo kontrolės srityje koordinuoja ir kontroliuoja Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija.

Regiono aplinkos apsaugos departamentui vadovauja direktorius[542], kurį į pareigas priima ir iš jų atleidžia aplinkos ministras Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Direktoriaus pavaduotoją į pareigas priima ir iš jų atleidžia bei jo administravimo sritis nustato regiono aplinkos apsaugos departamento direktorius. Regiono aplinkos apsaugos departamento direktorių, jo nesant, pavaduoja direktoriaus pavaduotojas arba kitas, direktoriaus įsakymu paskirtas departamento struktūrinio padalinio vadovas. Direktorius leidžia įsakymus, pavedimus ir įsakymais patvirtintus kitus teisės aktus. Regiono aplinkos apsaugos departamento struktūrinių padalinių veiklą direktorius koordinuoja ir kontroliuoja per jų vadovus.

Regionų aplinkos apsaugos departamentams ir jų teritoriniams struktūriniams padaliniams agentūroms didžiausias leistinas pareigybių skaičius nustatytas Vyriausybės 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimu Nr. 1641 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“. Valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių sąrašą ir aprašymus tvirtina regiono aplinkos apsaugos departamento direktorius. Regionų aplinkos apsaugos departamentą sudaro administracija (direktorius, jo pavaduotojas ir struktūrinių padalinių vadovai), skyriai ir kiti struktūriniai organizaciniai vienetai.

[542] Regiono aplinkos apsaugos direktorius: organizuoja departamento darbą ir asmeniškai atsako už tai, kad departamentas vykdytų jam pavestus uždavinius; tvirtina departamento struktūrinių padalinių nuostatus, pareigybių sąrašą ir vidaus darbo tvarkos taisykles; vadovaudamasis įstatymais priima į tarnybą ir atleidžia iš jos departamento direktoriaus pavaduotoją, vyriausiąjį buhalterį (finansininką), struktūrinių padalinių valstybės tarnautojus ir kitus darbuotojus; nustatyta tvarka skatina departamento valstybės tarnautojus ir kitus darbuotojus, už tarnybinius nusižengimus skiria jiems tarnybines ir drausmines nuobaudas arba teikia pasiūlymus dėl jų skyrimo kompetentingoms institucijoms; nustato departamento valstybės tarnautojams ir kitiems darbuotojams priedus prie atlyginimo, tvirtina premijavimo nuostatus; nustatyta tvarka naudoja departamento turtą ir disponuoja jo lėšomis; atstovauja departamentui visose įmonėse, įstaigose, organizacijose; pagal kompetenciją leidžia įsakymus ir įsakymais tvirtinamus kitus teisės aktus, organizuoja jų vykdymo kontrolę; atsiskaito Valstybinei aplinkos apsaugos inspekcijai už valstybinės aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo kontrolės vykdymą bei jos rezultatus regione; vykdo kitus įstatymų, Vyriausybės ir aplinkos ministro jam suteiktus įgaliojimus.

Regionų aplinkos apsaugos departamentai turi teritorinius struktūrinius padalinius, t. y. agentūras. Alytaus regiono aplinkos apsaugos departamentą sudaro 6 agentūros, Kauno regiono aplinkos apsaugos departamentą – 7 agentūros, Klaipėdos regiono aplinkos apsaugos departamentą – 10 agentūrų, Marijampolės regiono aplinkos apsaugos departamentą – 4 agentūros, Panevėžio regiono aplinkos apsaugos departamentą – 6 agentūros, Šiaulių regiono aplinkos apsaugos departamentą – 10 agentūrų, Utenos regiono aplinkos apsaugos departamentą – 6 agentūros ir Vilniaus regiono aplinkos apsaugos departamentą – 7 agentūros. Kita vertus, funkcionuoja miestų (pvz., Alytaus miesto agentūra, Palangos miesto agentūra), rajonų (pvz., Kėdainių rajono agentūra, Klaipėdos rajono agentūra) ir savivaldybių (pvz., Pagėgių savivaldybės agentūra) agentūros. Regionų aplinkos apsaugos departamentų agentūrų veiklos teritorija iš esmės sutampa su savivaldybių kaip teritorinio administracinio vieneto ribomis, išskyrus keletą (pvz., Trakų rajono agentūra – Trakų rajono savivaldybę ir Elektrėnų savivaldybę, Plungės rajono agentūra – Plungės rajono savivaldybę ir Rietavo savivaldybę bei kt.), kurių veikla apima dviejų ar net trijų savivaldybių teritorijas.

Regionų aplinkos apsaugos departamento agentūra yra regiono aplinkos apsaugos departamento teritorinis struktūrinis padalinys, vykdantis aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo kontrolę regiono aplinkos apsaugos departamento nustatytoje teritorijoje. Jos uždavinius ir funkcijas, teises ir pareigas, veiklos organizavimą ir atsakomybę reglamentuoja agentūros nuostatai, kuriuos tvirtina regiono aplinkos apsaugos departamento direktorius.

Agentūrai vadovauja vedėjas[543], kurį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų regiono aplinkos apsaugos departamento direktorius Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Jos valdymo struktūrą paprastai sudaro vedėjas, valstybiniai aplinkos apsaugos inspektoriai ir referentė, kuriuos skiria į pareigas ir atleidžia iš jų regiono aplinkos apsaugos departamento direktorius. Agentūros valstybės tarnautojai ir kiti darbuotojai yra tiesiogiai pavaldūs ir atskaitingi agentūros vedėjui. Vedėją, jo nesant, pavaduoja regiono aplinkos apsaugos direktoriaus paskirtas vienas iš valstybinių aplinkos apsaugos inspektorių. Agentūra turi apvalų antspaudą su agentū-

[543] Agentūros vedėjas: 1) organizuoja agentūros darbą ir atsako už jos veiklą; 2) atstovauja agentūrai visose organizacijose, įstaigose ir įmonėse; 3) pasirašo agentūros siunčiamus raštus ir kitus dokumentus; teikia siūlymus regiono aplinkos apsaugos departamento direktoriui dėl agentūros darbuotojų premijavimo arba nuobaudų skyrimo.

ros pavadinimu. Agentūros materialinio techninio aprūpinimo klausimus sprendžia regiono aplinkos apsaugos departamento direktorius.

4.3.2.1.3. Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos teritorinės įstaigos

Pagal Saugomų teritorijų įstatymo 27 straipsnio 4 dalį valstybės įsteigtų saugomų teritorijų, išskyrus kultūrinius rezervatus, kultūrinius draustinius, istorinius nacionalinius parkus bei kultūros paveldo objektus, apsaugą ir tvarkymą organizuoja Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba. Būtent veiklą valstybiniuose rezervatuose, valstybiniuose parkuose ir biosferos rezervatuose Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba organizuoja per jos steigiamas biudžetines įstaigas – valstybinių rezervatų, valstybinių parkų ir biosferos rezervatų direkcijas, kurios atsako už kraštovaizdžio kompleksų ir objektų (vertybių) apsaugą, organizuoja nuolatinę jų priežiūrą ir tvarkymą, skatina pažintinį turizmą, racionalų gamtos išteklių naudojimą, pagal kompetenciją kontroliuoja, kad fizinių ir juridinių asmenų veikla teritorijoje atitiktų nustatytą saugomos teritorijos apsaugos ir naudojimo tvarką, turi kitas direkcijos nuostatų nustatytas teises ir pareigas. Kaip matyti iš Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos valdymo struktūrinės schemos[544], jos reguliavimo sistemoje funkcionuoja nacionalinių parkų, regioninių parkų, biosferos rezervato ir rezervatų direkcijos.

Veiklą nacionaliniuose parkuose organizuoja biudžetinės įstaigos – nacionalinių parkų direkcijos, kurių steigėjo funkcijas vykdo Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba. Nacionalinių parkų direkcijos yra viešieji juridiniai asmenys, turintys antspaudą su savo pavadinimu ir sąskaitas bankuose. Įsteigtos ir funkcionuoja 4 nacionalinių parkų direkcijos, t. y. Aukštaitijos, Dzūkijos, Kuršių nerijos ir Žemaitijos.

Nacionalinio parko direkcijai vadovauja direktorius, kurį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos direktorius Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Jos struktūrą gali sudaryti kraštotvarkos, gamtos, kultūros paveldo, finansų ir kiti skyriai. Nacionalinio parko direkcijos nuostatus ir pareigybių sąrašą tvirtina Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos direktorius.

Veiklą nacionaliniame parke gali organizuoti ir vykdyti nacionalinio parko direkcija ir Jungtinė taryba, kuri koordinuoja direkcijos ir savivaldybių institucijų santykius. Jungtinės tarybos nariai yra nacionalinio par-

[544] http://vstt.lt/wt_vstt/action/load?url=html&id=63

ko direkcijos direktorius, jo pavaduotojai, taip pat savivaldybių merai ir (ar) merų pavaduotojai jų sutikimu arba kiti savivaldybės tarybos skiriami savivaldybių atstovai. Į ją gali būti įtraukti ir į posėdžius kviečiami kitų valstybės ir savivaldybių institucijų atstovai. Prie nacionalinio parko direkcijos gali būti sudaromos mokslinės konsultavimo tarybos, atstovaujamos kraštovaizdžio, biologinės įvairovės ir kultūros paveldo apsaugos, rekreacijos organizavimo, socialinės ekonominės srities specialistų.

Regioninius parkus valdo Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos steigiamos biudžetinės įstaigos – regioninių parkų direkcijos. Jos yra viešieji juridiniai asmenys, turintys antspaudą su savo pavadinimu ir sąskaitas bankuose. Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos reguliavimo sistemoje veikia 28 regioninių parkų direkcijos: Anykščių, Asvejos, Aukštadvario, Biržų, Dieveniškių, Dubysos, Gražutės, Kauno marių, Krekenavos, Kurtuvėnų, Labanoro, Metelių, Nemuno deltos, Nemuno kilpų, Neries, Pagramančio, Pajūrio, Panemunių, Rambyno, Salantų, Sartų, Sirvėtos, Tytuvėnų, Varnių, Veisiejų, Ventos, Vištyčio ir Žagarės.

Regioninio parko direkcijai vadovauja regioninio parko direktorius, kurį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos direktorius. Joje gali būti mokslo, gamtos, kultūros vertybių apsaugos, rekreacijos, informacijos bei kiti skyriai ir padaliniai. Regioninio parko direkcijos nuostatus ir pareigybių sąrašą tvirtina Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos direktorius. Prie regioninio parko direkcijos gali būti sudaroma regioninio parko taryba, kuri yra regioninio parko direktoriaus patariamoji institucija. Jos pirmininkas yra regioninio parko direktorius. Regioninio parko taryba analizuoja regioninio parko būklę ir teikia pasiūlymus direkcijai bei Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai, kitoms valstybės ir savivaldos institucijoms parko teritorijos apsaugos, naudojimo ir tvarkymo klausimais. Tarybos posėdžiai vyksta ne rečiau kaip du kartus per metus. Jos nariai yra regioninio parko direkcijos veiklos teritorijoje esančių vietos savivaldos institucijų, apskričių, regioninių aplinkos apsaugos departamentų, Kultūros ministerijos teritorinių padalinių, miškų urėdijų, regioninio parko direkcijos, taip pat nevyriausybinių organizacijų atstovai. Regioninio parko tarybos sudėtį ir darbo reglamentą tvirtina Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos direktorius.

Veiklą rezervatuose organizuoja rezervatų direkcijos, kurios yra biudžetinės įstaigos. Jų steigėjo funkcijas vykdo Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba. Rezervatų direkcijos yra viešieji juridiniai asmenys, turintys antspaudą su savo pavadinimu ir sąskaitas bankuose. Direkcijai vadovauja rezervato direktorius, kurį skiria ir atleidžia iš pareigų Valstybės saugo-

mų teritorijų tarnybos direktorius Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Prie rezervatų direkcijų gali būti sudaromos tarybos moksliniams tyrimams, stebėjimams ir muziejiniam darbui koordinuoti. Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba yra įsteigusi 3 rezervatų direkcijas (Čepkelių, Kamanų ir Viešvilės) ir vieną biosferos rezervato direkciją (Žuvintų).

4.3.2.2 Įstaigų prie Finansų ministerijos teritorinės įstaigos

4.3.2.2.1. Muitinės departamento teritorinės įstaigos

Iš Finansų ministerijos reguliavimo sistemoje funkcionuojančių vykdomosios valdžios institucijų teritorines įstaigas turi tik Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos ir Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos. Pagal Muitinės įstatymo 15 straipsnį muitinės sistemą sudaro Muitinės departamentas, teritorinės muitinės ir specialiosios muitinės įstaigos.

Teritorinė muitinė apibrėžiama kaip Muitinės departamento įsteigta ir jam atskaitinga muitinės įstaiga, organizuojanti ir užtikrinanti muitų teisės aktų įgyvendinimą ir kitų Muitinės departamento pavestų funkcijų vykdymą Muitinės departamento nustatytoje veiklos zonoje, turinti viešojo juridinio asmens statusą.

Muitinės departamento generalinio direktoriaus įsakymu yra įsteigtos penkios – Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių ir Vilniaus – teritorinės muitinės įstaigos. Teritorinei muitinės įstaigai vadovauja viršininkas, kurį skiria į pareigas ir iš jų atleidžia Muitinės departamento generalinis direktorius. Jis turi pavaduotojus, kuriuos taip pat skiria į pareigas ir iš jų atleidžia generalinis direktorius. Teritorinės muitinės viršininko pareigas, jo nesant, eina muitinės generalinio direktoriaus įsakymu paskirtas vienas iš teritorinės muitinės viršininko pavaduotojų. Teritorinės muitinės įstaigos viršininkas tiesiogiai atsako už tam tikrai teritorinei muitinei pavestų uždavinių ir funkcijų vykdymą, rengia, pasirašo teritorinės muitinės išlaidų sąmatą, neviršydamas Muitinės departamento nustatytų asignavimų, ir teikia ją tvirtinti Muitinės departamento generaliniam direktoriui, teikia tvirtinti Muitinės departamento generaliniam direktoriui teritorinės muitinės įstaigos nuostatus ir struktūrą, skiria tarnautojams ir kitiems darbuotojams tarnybines (drausmines) nuobaudas, skatina juos, tvirtina teritorinės muitinės įstaigos pareigybių sąrašą, skyrių ir muitinės

postų nuostatus bei pareigūnų ir kitų darbuotojų aprašymus, priima sprendimus, nutarimus administracinių teisės pažeidimų bylose, sudaro sandorius arba įgalioja tai atlikti savo pavaduotojus arba kitus muitinės pareigūnus, pagal savo kompetenciją nustatyta tvarka atstovauja teritorinei muitinės įstaigai Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių institucijose bei organizacijose arba suteikia atitinkamus įgaliojimus kitiems muitinės pareigūnams, leidžia įsakymus ir kitus įsakymais tvirtinamus teisės aktus, organizuoja ir kontroliuoja jų vykdymą bei vykdo kitas įstatymų ir kitų teisės aktų numatytas teises ir pareigas.

Teritorinių muitinės įstaigų vidinę organizacinę struktūrą sudaro skyriai. Be šių organizacinių vienetų, į teritorinių muitinių struktūrą įeina vadinamieji muitinės postai[545]. Tai teritorinių muitinių struktūriniai padaliniai, veikiantys Muitinės departamento generalinio direktoriaus nustatytose vietose ir atliekantys jų kompetencijai priskirtus muitinės formalumus bei kitas Muitinės departamento arba teritorinės muitinės jiems pavestas funkcijas. Muitinės posto darbo organizavimo tvarką nustato teritorinės muitinės, kurios padalinys yra atitinkamos muitinės postas, viršininko patvirtinti nuostatai. Kai kurie teritorinių muitinės įstaigų muitinės postai susideda iš padalinių, kurie traktuotini kaip muitinės posto

[545] Postas vykdo šias funkcijas: 1) taiko posto kompetencijai priskirtas muitinės priežiūros priemones – vykdo juridinių ir fizinių asmenų automobilių transportu gabenamų prekių bei vertybių muitinį tikrinimą, transporto priemonių, taip pat dokumentų mutinį tikrinimą ir įforminimą; 2) vykdo prekių kilmės, klasifikavimo bei muitinio vertinimo kontrolę; 3) apskaičiuoja, įregistruoja ir nustatytais atvejais renka importo ir eksporto muitus ir mokesčius, valstybės nustatytas rinkliavas, priima mokėjimus už muitinės teikiamas paslaugas; 4) kontroliuoja muitų tarifų ir atleidimo nuo muitų bei kitų mokesčių taikymą; 5) atlieka muitinei pateiktų prekių bei dokumentų rizikos vertinimą, nustatyta tvarka fiksuoja pažeidimus; 6) kontroliuoja, ar pateikti vienkartiniai garantijų dydžiai atitinka mokestinės prievolės dydį mokesčių sumokėjimo atidėjimo metu; 7) nustatyta tvarka naudojasi muitinės duomenų bazėmis, tvarko dokumentaciją, duomenų statistinę apskaitą ir nustatytais terminais teikia ataskaitas skyriams bei kitoms muitinės įstaigoms; 8) vykdo prekių ženklų apsaugos priežiūrą; 9) pagal kompetenciją teikia fiziniams ir juridiniams asmenims informaciją apie Lietuvos Respublikos, Europos Bendrijos ir kitus teisės aktus, reglamentuojančius muitinės veiklą; 10) priima asmenų siūlymus ir skundus dėl posto darbo, esant reikalui apie juos informuoja muitinės vadovybę bei imasi priemonių nurodytiems trūkumams šalinti; 11) rengia, dalyvauja rengiant, derina, teisės aktų projektus, teikia siūlymus ir pastabas; 12) pagal kompetenciją palaiko ryšius su atitinkamomis teisėsaugos institucijomis, pasienio (VSAT) tarnyba, veterinarijos ir fitosanitarijos tarnybomis bei poste klientus aptarnaujančiomis įmonėmis; 12) bendradarbiauja su Pažeidimų prevencijos skyriaus pareigūnais sprendžiant prekių bei dokumentų muitinio tikrinimo, pažeidimų įvertinimo ir įforminimo atvejus; 14) teisės aktų nustatyta tvarka sulaiko juridinių ir fizinių asmenų neteisėtai gabenamas prekes; 15) atlieka kitas įstatymų ir teisės aktų nustatytas funkcijas.

struktūriniai dariniai, pavyzdžiui, Kauno oro uostas susideda iš dviejų padalinių: Oro uosto padalinio ir Terminalo padalinio. Atsižvelgiant į paskirtį skiriami kelio (pvz., Kauno teritorinės muitinės Kybartų kelio postas), geležinkelio (pvz., Vilniaus teritorinės muitinės Kenos geležinkelio postas), jūrų (pvz., Klaipėdos teritorinės muitinės Molo jūrų uosto postas), pašto (pvz., Vilniaus teritorinės muitinės Vilniaus pašto postas), oro uosto (pvz., Vilniaus teritorinės muitinės Vilniaus oro uosto postas), upių (pvz., Klaipėdos teritorinės muitinės Nidos upių uosto postas) ir krovinių (pvz., Vilniaus teritorinės muitinės Vilniaus krovinių postas „Savanoriai“) postai.

Teritorinės muitinės įstaigos muitinės postui vadovauja viršininkas, kurį priima į pareigas, perkelia į kitas pareigas ir atleidžia iš pareigų teritorinės muitinės viršininkas, suderinęs su Muitinės departamento generaliniu direktoriumi. Jis tiesiogiai pavaldus teritorinės muitinės įstaigos viršininkui. Muitinės posto viršininko pareigas, jo nesant, eina muitinės posto viršininko pavaduotojas. Kitus teritorinės muitinės pareigūnus bei darbuotojus priima į pareigas, perkelia į kitas pareigas ir atleidžia iš jų, skiria jiems tarnybines (drausmines) nuobaudas bei skatina juos teritorinės muitinės įstaigos viršininkas.

Teritorinės muitinės įstaigos muitinės postas turi savo struktūrą, kurią nustato atitinkamos teritorinės muitinės įstaigos viršininkas. Jį paprastai sudaro tam tikros darbo vietos. Pavyzdžiui, Vilniaus teritorinės muitinės Medininkų kelio posto struktūrą sudaro 13 darbo vietų: posto viršininko darbo vieta; posto viršininko pavaduotojo darbo vieta; pamainos viršininko darbo vieta; kompiuterių duomenų bazių ir duomenų tvarkymo darbo vieta; lengvųjų automobilių, autobusų, keleivių, atvykstančių į Europos Sąjungą, muitinio tikrinimo darbo vieta; muitinės dokumentų (BAD, KD, TIR ir kt.) tvarkymo darbo vieta; krovininių automobilių, atvykstančių į Europos Sąjungą, tikrinimo darbo vieta; transporto priemonių ir jomis gabenamų krovinių fizinio tikrinimo darbo vieta; leidimo išvykti iš posto į Europos Sąjungą (rekontrolės) darbo vieta; garantijų registravimo darbo vieta; keleivių įvežamų pinigų tikrinimo (skaičiavimo) darbo vieta. Kiekvienam postui nustatytas skirtingas darbo vietų skaičius atsižvelgiant į jo specifiką (pravažiuojančių per parą transporto priemonių skaičių ir kitas aplinkybes).

Iš specialiųjų muitinės įstaigų teritorinius padalinius turi tik Muitinės kriminalinė tarnyba. Specialioji muitinės įstaiga apibrėžiama kaip Muitinės departamento įsteigta ir jam atskaitinga muitinės įstaiga, atliekanti specialias muitų teisės aktų nustatytas arba Muitinės departamen-

to jai pavestas funkcijas. Teritoriniai jų padaliniai veikia Muitinės departamento generalinio direktoriaus nustatytose vietose ir atlieka Muitinės departamento arba specialiosios muitinės įstaigos jiems pavestas funkcijas. Specialiosios muitinės įstaigos teritorinio padalinio veiklos zoną ir darbo organizavimo tvarką nustato atitinkamos specialiosios muitinės įstaigos direktoriaus patvirtinti nuostatai.

Muitinės kriminalinė tarnyba turi savo regioninius skyrius. Jiems vadovauja skyrių viršininkai. Regioninių skyrių viršininkus skiria ir atleidžia iš pareigų bei minėtų skyrių nuostatus tvirtina Muitinės kriminalinės tarnybos direktorius.

4.3.2.2.2. Valstybinės mokesčių inspekcijos teritorinės įstaigos

Vadovaujantis Mokesčių administravimo įstatymo (2004 m. balandžio 13 d. įstatymo Nr. IX–2112 redakcija) 18 straipsniu valstybinę mokesčių inspekciją sudaro Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos – centrinis mokesčių administratorius ir teritorinės valstybinės mokesčių inspekcijos – vietos mokesčių administratoriai. To paties įstatymo 21 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad teritorinių valstybinių mokesčių inspekcijų skaičių bei jų teritorines veiklos zonas nustato finansų ministras Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos viršininko teikimu. Teritorinės valstybinės mokesčių inspekcijos struktūrą tvirtina Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos viršininkas. Apskrities valstybinei mokesčių inspekcijai vadovauja viršininkas[546], kurį į pa-

[546] Teritorinės (apskrities) valstybinės mokesčių inspekcijos (toliau – AVMI) viršininkas: 1) vadovauja AVMI darbui, planuoja, organizuoja, kontroliuoja jos darbą ir atsako už AVMI veiklą bei savo funkcijų ir pareigų vykdymą; 2) užtikrina, kad būtų laikomasi su mokesčiais susijusių įstatymų ir kitų teisės aktų; 3) priima, perkelia, vertina, nušalina nuo darbo, atleidžia iš darbo ir laikinai paskiria eiti pareigas AVMI tarnautojus (darbuotojus); 4) atsiskaito už savo veiklą VMI prie FM; 5) skatina darbuotojus ir taiko jiems tarnybines nuobaudas; 6) tvirtina AVMI struktūrinių padalinių nuostatus; 7) tvirtina AVMI tarnautojų (darbuotojų) pareigybių aprašymus (pareigines instrukcijas); 8) nustato AVMI tarnautojų (darbuotojų) pareiginės algos, priedų bei priemokų dydžius; 9) leidžia įsakymus, įsakymais patvirtintus ir kitus teisės aktus, organizuoja jų vykdymo kontrolę. Prireikus kartu su kitomis valstybės (centrinėmis ir teritorinėmis) arba savivaldybių institucijomis leidžia bendrus įsakymus, įsakymais patvirtintus ir kitus teisės aktus; 10) VMI viršininko nustatyta tvarka dalyvauja jos kolegijoje; 11) duoda AVMI darbuotojams privalomus vykdyti nurodymus; 12) tvirtina AVMI planus ir jų ataskaitas; 13) AVMI vardu sudaro sandorius ir atstovauja AVMI; 14) vykdo VMI viršininko pavedimus; 15) užtikrina AVMI turto apsaugą, apskaitą ir naudojimą pagal paskirtį; 16) atsižvelgdamas į teisės aktus, VMI metodinius nurodymus ir re-

reigas priima ir iš jų atleidžia Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos viršininkas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Teritorinė valstybinė mokesčių inspekcija yra pavaldi ir atskaitinga Valstybinei mokesčių inspekcijai prie Finansų ministerijos.

Finansų ministro įsakymu įsteigta 10 valstybinių apskričių mokesčių inspekcijų. Apskričių valstybinės mokesčių inspekcijos yra Lietuvos Respublikos valstybinės mokesčių inspekcijos sistemos dalis, pavaldi ir atskaitinga Valstybinei mokesčių inspekcijai. Jos yra viešieji juridiniai asmenys, turintys savo sąskaitas banke, antspaudą su Lietuvos Respublikos herbu bei naudojasi Valstybinės mokesčių inspekcijos simbolika. Apskričių valstybinės mokesčių inspekcijos yra biudžetinės įstaigos, finansuojamos iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto. Jų darbą koordinuoja, kontroliuoja ir joms metodiškai vadovauja Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos.

Apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos viršininkas yra atskaitingas ir pavaldus Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos viršininkui. Teritorinės valstybinės mokesčių inspekcijos viršininkas jos struktūriniams padaliniams vadovauja tiesiogiai, per savo pavaduotojus arba per padalinių vadovus.

Apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos viršininko pareigas, laikinai jo nesant, eina vienas iš jo pavaduotojų, o nesant jų – apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos viršininko paskirtas apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos valstybės tarnautojas arba darbuotojas. Pavaduotojai planuoja, organizuoja ir kontroliuoja jiems pavaldžių struktūrinių padalinių vadovų darbą, koordinuoja šių padalinių veiklą, vykdo kitas jiems pavestas funkcijas. Apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos viršininko pavaduotojai yra tiesiogiai pavaldūs apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos viršininkui ir atskaitingi jiems už pavestų funkcijų vykdymą bei sprendimų priėmimą.

Apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos vidinę organizacinę struktūrą sudaro skyriai, poskyriai ir tarnybos, kuriems vadovauja padalinių vadovai. Struktūrinių padalinių vadovai yra tiesiogiai pavaldūs apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos viršininkui arba konkrečius padalinius kuruojantiems jo pavaduotojams. Struktūrinio padalinio vadovas atsako

komendacijas įgalioja AVMI padalinius ir darbuotojus atstovauti AVMI, vykdyti įstatymų bei kitų teisės aktų VMI pavestas tiesiogines mokesčių administravimo funkcijas, kitas AVMI priskirtas funkcijas; 18) vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų VMI pavestas tiesiogines mokesčių administravimo funkcijas (VMI viršininko 2004 m. gruodžio 23 d. įsakymas Nr. VA–205 „Dėl apskričių valstybinių mokesčių inspekcijų nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002 m. sausio 15 d. Nr. 6. Publikacijos Nr. 177).

už padalinio uždavinių ir užduočių įgyvendinimą, padalinio darbo planavimą, organizavimą ir kontrolę bei už kitų pavestų funkcijų vykdymą.

Apskričių valstybinės mokesčių inspekcijos taip pat turi savo teritorinius struktūrinius padalinius (skyrius) kiekvienoje savivaldybėje (pvz., Kauno apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos Kaišiadorių skyrius, Kauno apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos Kėdainių skyrius, Klaipėdos apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos Kretingos skyrius ir t. t.).

4.3.2.3. Įstaigų prie Krašto apsaugos ministerijos teritoriniai struktūriniai padaliniai

4.3.2.3.1. Karo prievolės administravimo tarnybos regioniniai karo prievolės centrai

Nors ši centrinės vykdomosios valdžios institucija pasižymi jos sistemoje funkcionuojančių įstaigų gausumu, tačiau tik viena iš jų turi teritorines įstaigas. Pagal Karo prievolės įstatymo (1996 m. spalio 22 d. įstatymo Nr. I–1593 redakcija) 15^{11} straipsnio 1 dalį karo prievolės administravimą regione vykdo karo prievolės administravimo tarnybos regioniniai karo prievolės centrai[547], kurių veiklos teritoriją nustato krašto apsaugos ministras[548].

Regioniniai karo prievolės centrai[549] – tai Karo prievolės administravimo tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai, kurie organizuoja karo prievolės sistemą nustatytame regione, administruoja karo prievolininkų karinę įskaitą, karo meto paskyrimus bei šaukimą į privalomąją pra-

[547] Regioniniai karo prievolės centrai vykdo šias funkcijas: 1) priima savivaldybių atrankos komisijų preliminariai atrinktus bei pasiųstus šauktinius ir skiria juos į privalomąją karo tarnybą; 2) tikrina šauktinių sveikatą, prireikus papildomai ištirti, siunčia juos į karinę medicinos ekspertizės komisiją arba į viešąją sveikatos priežiūros įstaigą; 3) pagal sveikatos, kitus bendruosius ir specialiuosius reikalavimus nustato šauktinių tinkamumą karo tarnybai, kariuomenės pajėgų rūšiai; 4) pagal kariuomenės poreikius skirsto šauktinius į dalinius ir organizuoja jų nuvykimą į tarnybos vietą; 5) sudaro ir tvarko regiono karo prievolininkų karinės įskaitos, aktyviojo rezervo karių ir personalo mobilizacinio rezervo duomenų kompiuterinę bazę.

[548] Valstybės žinios. 1996 m. lapkričio 6 d. Nr. 106. Publikacijos Nr. 2427.

[549] Vykdydamas pavestus uždavinius karo prievolės centras: 1) šaukia ir pagal sveikatą, kitus bendruosius ir specialiuosius reikalavimus nustato karo prievolininkų tinkamumą karo tarnybai, kariuomenės pajėgų rūšiai bei priima sprendimus dėl jų skyrimo į privalomąją karo tarnybą; 2) organizuoja karo prievolininkų sveikatos tikrinimą karo prievolės centro priskirtoje Karinėje medicinos komisijoje; 3) organizuoja savivaldybių atrankos komisijoje atrinktų šauktinių atvežimą į karo prievolės centrų ir naujokų tarnybos vietas; 4) sudaro šauk-

dinę karo tarnybą. Jie įsteigti keturiuose didžiuosiuose šalies miestuose, t. y. Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje ir Vilniuje. Kauno, Klaipėdos ir Panevėžio regioninių karo prievolės centrų veikla apima po tris apskritis (Kauno karo prievolės centras – Alytaus, Kauno ir Marijampolės apskritis, Klaipėdos karo prievolės centras – Klaipėdos, Tauragės ir Telšių apskritis, Panevėžio karo prievolės centras – Panevėžio, Utenos ir Šiaulių apskritis), o Vilniaus karo prievolės centro – tik vieną apskritį, t. y. Vilniaus. Tokam regioniniam karo prievolės centrų išdėstymui teritoriniu aspektu tiesiogiai turi įtakos gyventojų skaičius. Karo prievolės centrai turi antspaudą su savo pavadinimu ir atitinkamus blankus, tačiau kaip teritoriniai struktūriniai padaliniai neturi juridinio asmens statuso.

Regioninių karo prievolės centrų vidinę organizacinę struktūrą sudaro vadovybė, skyriai ir poskyriai. Pavyzdžiui, Kauno karo prievolės centro struktūroje yra trys skyriai ir vienas poskyris: Personalo duomenų, Karo prievolės ir Komendantinis skyriai bei Biudžeto ir apskaitos poskyris. Karo prievolės centro vadovybę sudaro karo prievolės centro viršininkas ir jo pavaduotojas.

Taigi karo prievolės centrui vadovauja viršininkas, kuris tiesiogiai pavaldus Karo prievolės administravimo tarnybos viršininkui. Centro viršininkas yra profesinės karo tarnybos[550] karys. Jis organizuoja darbą ir asmeniškai atsako už Karo prievolės administravimo tarnybos tikslų įgyvendinimą karo prievolės centrui priskirtame regione, už pavestų užda-

tinių, norinčių atlikti alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą, sąrašus ir vykdo jų apskaitą; 5) vykdo rezervo prievolininkų karo meto paskyrimus bei jų šaukimą į tikrąją karo tarnybą paskelbus mobilizaciją; 6) vykdo karo prievolininkų šaukimą į kartotinius mokymus bei pratybas; 7) administruoja regiono karo prievolininkų karinės įskaitos ir karo meto paskyrimų kompiuterinę duomenų bazę; 8) rengia įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su karo prievolės administravimu, projektus; 9) savame regione rengia seminarus šaukimo į privalomąją pradinę karo ir alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą klausimais, organizuoja švietėjiškas akcijas siekdamas sudominti jaunimą karine tarnyba; 10) teikia metodinę pagalbą savivaldybių administracijos tarnautojui karo prievolei administruoti; 11) nagrinėja karo prievolininkų, jų šeimos narių bei artimųjų pareiškimus, skundus bei siūlymus ir imasi priemonių, kad būtų išspręsti juose keliami klausimai; 12) teikia savo veiklos ataskaitas; 13) Karo prievolės administravimo tarnybos viršininko įsakymu vykdo kitas teisėtas užduotis.

[550] Profesinė karo tarnyba – Lietuvos Respublikos piliečio pagal profesinės karo tarnybos sutartį savanoriškai įsipareigota ir teisės aktų nustatytomis sąlygomis bei tvarka atliekama nuolatinė karo tarnyba kariuomenėje ar kitose krašto apsaugos sistemos institucijose, taip pat šio įstatymo nustatytais atvejais kitose valstybės, užsienio valstybių ar tarptautinėse institucijose.

Į profesinę karo tarnybą, vadovaujantis savanoriškumo ir atrankos principais, priimami atlikę privalomąją karo tarnybą ar kitu būdu įgiję reikiamą pagrindinį karinį parengimą, Lietuvos Respublikos piliečiai, pagal išsilavinimą, fizinį pasirengimą, sveikatos būklę bei mora-

vinių bei funkcijų vykdymą. Karo prievolės centro viršininkas vykdo šias funkcijas: leidžia įsakymus ir kontroliuoja jų vykdymą; pagal savo kompetenciją skatina ir taiko tarnybines (drausmines) nuobaudas karo prievolės centro darbuotojams; teikia Karo prievolės administravimo tarnybos viršininkui siūlymus dėl karo prievolės administravimo, karo prievolės centro struktūros ir pareigybių sąrašo, logistikos, kovinio rengimo, pavaldžių skyrių, pareigybių aprašymų pakeitimo ir papildymo, bendrojo administravimo, karių ir valstybės tarnautojų priėmimo ar atleidimo iš pareigų, mokymo ir kvalifikacijos kėlimo, skatinimo ar tarnybinių (drausminių) nuobaudų skyrimo bei gali turėti ir kitas Karo prievolės administravimo tarnybos viršininko įsakymais deleguotas funkcijas. Karo prievolės centro viršininką, kai jo nėra (ligos, komandiruotės ir kitais atvejais), pavaduoja karo prievolės centro Karo prievolės skyriaus vedėjas, kuris kartu yra ir centro viršininko pavaduotojas.

Regioniniai karo prievolės centrai taip pat turi jiems tiesiogiai pavaldžius teritorinius struktūrinius padalinius, t. y. skyrius rajonuose ir miestuose (pvz., Kauno karo prievolės centro Kaišiadorių skyrius, Klaipėdos karo prievolės centro Kretingos skyrius ir kt.). Tai Karo prievolės administravimo tarnybos tam tikro karo prievolės centro teritorinis struktūrinis padalinys, atitinkamoje teritorijoje atliekantis nustatytus uždavinius ir funkcijas. Teritorinis skyrius tiesiogiai pavaldus karo prievolės centrui. Taigi iš viso Karo prievolės administravimo tarnyba turi 4 regioninius karo prievolės centrus ir pastariesiems pavaldžius 47 skyrius.

Karo prievolės centrų teritorinių struktūrinių padalinių (skyrių) aptarnaujama teritorija paprastai sutampa su teritorinio administracinio vieneto – savivaldybių ribomis, išskyrus keletą išimčių. Kai kurių karo prievolės centrų teritorinių skyrių veikla apima dviejų savivaldybių teritorijas, pavyzdžiui: Kauno karo prievolės centro Prienų skyriaus veikla apima Prienų rajono ir Birštono miesto savivaldybes, Klaipėdos karo prie-

lines savybes tinkantys šiai tarnybai. Jiems taikomi teisės aktų nustatyti reikalavimai mokėti valstybinę kalbą. Į profesinę karo tarnybą nurodyti asmenys priimami sudarant profesinės karo tarnybos sutartį. Asmenys, kurie nėra atlikę privalomosios karo tarnybos ar kitu būdu įgiję reikiamo pagrindinio karinio parengimo, jeigu jie atitinka kitas profesinės karo tarnybos kariams nustatytas sąlygas, yra ne vyresni kaip 35 metų aukštąjį ar vidurinį išsilavinimą turintys kariuomenei reikalingi specialistai, gali būti priimami į profesinę karo tarnybą ir su jais sudaroma profesinės karo tarnybos sutartis pagrindinio karinio parengimo kurso, į kurį jie siunčiami, laikotarpiui. Jiems įgijus pagrindinį karinį parengimą, su jais sudaryta profesinės karo tarnybos sutartis gali būti pratęsta naujam terminui. Profesinės karo tarnybos sutartys sudaromos ir pratęsiamos Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 31 straipsnyje nustatyta tvarka.

volės centro Plungės skyriaus – Plungės rajono ir Rietavo savivaldybes, Vilniaus karo prievolės centro Trakų skyriaus – Trakų rajono ir Elektrėnų savivaldybes ir pan. Klaipėdos miesto, Kauno miesto ir rajono, Panevėžio miesto ir rajono bei Vilniaus miesto ir rajono skyriai yra išdėstyti kartu su karo prievolės centrais vienoje vietoje.

Karo prievolės centro teritoriniam skyriui vadovauja vedėjas, kuris tiesiogiai pavaldus karo prievolės centro viršininkui. Jis yra profesinės karo tarnybos karys. Teritorinio skyriaus vedėją skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Karo prievolės administravimo tarnybos viršininkas Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Vedėjo pareigas, jo nesant, eina teritorinio skyriaus vedėjo pavaduotojas arba vienas iš specialistų. Teritorinio skyriaus vedėjas asmeniškai atsako už teritoriniam skyriui pavestų uždavinių ir funkcijų vykdymą. Teritorinio skyriaus vedėjas: pagal savo kompetenciją užtikrina Lietuvos Respublikos įstatymų, Vyriausybės nutarimų, krašto apsaugos ministro, Karo prievolės administravimo tarnybos viršininko, karo prievolės centro viršininko įsakymų, pavedimų bei kitų teisės aktų vykdymą; teikia siūlymus karo prievolės centro viršininkui dėl teritorinio skyriaus darbo tobulinimo, darbuotojų skatinimo ar tarnybinių (drausminių) nuobaudų skyrimo; susirašinėja su valstybės valdžios ir valdymo institucijomis karo prievolės administravimo klausimais; vykdo kitas, teisėtas tiesioginio viršininko jam pavestas pareigas.

Kadangi regioniniai karo prievolės centrai yra karo prievolės administravimo tarnybos struktūriniai padaliniai, tai jų struktūrą ir pareigybių sąrašą, tvirtindamas Karo prievolės administravimo tarnybos struktūrą ir pareigybių sąrašą, nustato krašto apsaugos ministras. Centruose ir teritoriniuose jų skyriuose dirba profesinės karo tarnybos kariai, valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Karo prievolės centrų teritorinius skyrius sudaro nuo dviejų iki aštuoniolikos darbuotojų.

4.3.2.4. Kultūros ministerijos ir įstaigų prie Kultūros ministerijos teritorinės struktūros

4.3.2.4.1. Kultūros paveldo departamento teritoriniai struktūriniai padaliniai

Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo 5 straipsnio 9 dalyje įtvirtinta, kad Kultūros paveldo departamentas turi apskaitos, pavel-

dotvarkos ir kontrolės tarnybas ir teritorinius padalinius[551]. Kultūros paveldo departamento 2006 m. gegužės 2 d. įsakymu Nr. I–178 „Dėl Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos struktūros, valstybės tarnautojų ir darbuotojų pareigybių patvirtinimo“ įsteigti šie teritoriniai struktūriniai padaliniai: Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių, Utenos ir Vilniaus. Reikia pasakyti, jog savivaldybių lygmeniu šioms funkcijoms įgyvendinti pagal anksčiau minėtą įstatymą yra sudaromi savivaldybių paveldosaugos padaliniai, tačiau jie nėra pavaldūs ir atskaitingi Kultūros paveldo departamentui. Kitaip sakant, Kultūros paveldo departamentas savo teritorinius struktūrinius padalinius turi tik apskrityse, kurie bendradarbiauja su savivaldybių paveldosaugos padaliniais.

Kultūros paveldo departamento teritoriniams padaliniams vadovauja vedėjai, kuriuos Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų Kultūros paveldo departamento direktorius. Jie gali būti apibrėžiami kaip Kultūros paveldo departamento teritoriniai struktūriniai padaliniai, turintys blanką ir antspaudą su savo pavadinimu. Teritorinio struktūrinio padalinio vedėjas už teritoriniam padaliniui pavestų uždavinių vykdymą atskaitingas departamento direktoriui ir tiesiogiai jam pavaldus.

Kultūros paveldo departamento teritorinėse struktūrose valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, kompetenciją, teises, pareigas ir atsakomybę nustato jų pareigybių aprašymai ir teritorinių struktūrinių padalinių nuostatai, kuriuos tvirtina Kultūros paveldo departamento direktorius. Iš jų pareigybių skaičiumi išsiskiria Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos teritoriniai padaliniai, kuriems atitinkamai nustatytos 9, 7 ir 7 pareigybės. O kitiems septyniems teritoriniams struktūriniams padaliniams (Alytaus, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių ir Utenos) skirta po 4 pareigybes.

4.3.2.4.2. Valstybinių rezervatų, valstybinių parkų ir biosferos rezervatų direkcijos

Pagal Saugomų teritorijų įstatymo pakeitimo įstatymo (2001 m. gruodžio 4 d. įstatymo Nr. IX–628 redakcija) 27 straipsnio 6 dalį kultūrinių rezervatų ir istorinių nacionalinių parkų direkcijas steigia, šių rezervatų ir parkų bei kultūrinių draustinių ir kultūros paveldo objektų apsaugą

[551] Valstybės žinios. 1995 m. sausio 6 d. Nr. 3. Publikacijos Nr. 37; 2004 m. spalio 19 d. Nr. 153. Publikacijos Nr. 5571.

bei tvarkymą organizuoja Kultūros ministerija. Remdamasi šia materialine teisės norma Kultūros ministerija yra įsteigusi tris direkcijas:

1) Trakų istorinio nacionalinio parko direkciją;
2) Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato direkciją;
3) Vilniaus pilių valstybinio kultūrinio rezervato direkciją.

Valstybinių rezervatų, valstybinių parkų ir biosferos rezervatų direkcijos yra biudžetinės įstaigos, kurios organizuoja veiklą valstybiniuose rezervatuose, valstybiniuose parkuose ir biosferos rezervatuose bei jų naudojimą pagal paskirtį. Jos yra viešieji juridiniai asmenys, turintys nuostatus, antspaudą su savo pavadinimu ir sąskaitas bankuose. Direkcijos atsako už kraštovaizdžio kompleksų ir objektų (vertybių) apsaugą, organizuoja nuolatinę jų priežiūrą ir tvarkymą, skatina pažintinį turizmą, racionalų gamtos išteklių naudojimą, pagal kompetenciją kontroliuoja, kad fizinių ir juridinių asmenų veikla teritorijoje atitiktų nustatytą saugomos teritorijos apsaugos ir naudojimo tvarką, turi kitas direkcijos nuostatų nustatytas teises ir pareigas[552]. Taigi direkcijos atlieka priskirtos teritorijos administracinę priežiūrą.

Direkcijai vadovauja direkcijos direktorius, kurį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų kultūros ministras. Jis vadovauja direkcijai ir atsako už jos uždavinių įgyvendinimą ir veiklą, tvirtina direkcijos struktūrą, pareigybių ir etatų sąrašą, pareigybių aprašymus, struktūrinių padalinių nuostatus, pareigybių priskyrimą lygiams ir kategorijoms neviršydamas darbo užmokesčiui skirtų asignavimų, jeigu įstatymai nenumato kitaip, tvirtina direkcijos veiklos pajamų ir išlaidų sąmatas, ūkinės ir finansinės veiklos statistines ataskaitas, Valstybės tarnybos įstatymo bei Darbo kodekso nustatyta tvarka priima ir atleidžia iš pareigų direkcijos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, skatina juos ir skiria jiems tarnybines ir drausmines nuobaudas, išduoda įgaliojimus, direkcijos vardu sudaro sutartis, tvirtina darbo tvarkos taisykles, leidžia įsakymus ir įsakymais patvirtintus kitus teisės aktus, kontroliuoja jų vykdymą, sudaro nuolatines ir laikinąsias komisijas direkcijos problemoms spręsti, vykdo kitas kultūros ministro pavestas funkcijas.

[552] Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas // Valstybės žinios. 1993 m. lapkričio 24 d. Nr. 63. Publikacijos Nr. 1188; 2001 m. gruodžio 28 d. Nr. 108. Publikacijos Nr. 3902.

Direkcijos gali sudaryti tarybas[553], kurios yra kolegialios direktoriaus patariamosios institucijos. Jų sudėtį ir darbo reglamentą direktoriaus teikimu tvirtina kultūros ministras. Tarybą gali sudaryti 7–11 narių. Ji sudaroma ketveriems metams. Tarybai vadovauja pirmininkas, renkamas iš tarybos narių, balsų dauguma. Tarybą sudaro direkcijos, jos veiklos teritorijoje esančių apskrities viršininkų administracijų, savivaldybių, Kultūros ministerijos, Kultūros paveldo departamento, Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos, Valstybinės kultūros paveldo komisijos, paveldosaugos įmonių, visuomenės atstovai, kiti būtini paveldosaugos ir gamtosaugos specialistai. Iš trijų direkcijų narių skaičiumi išsiskiria Vilniaus pilių valstybinio kultūrinio rezervato direkcijos taryba, kurią sudaro 15 narių.

Direkcijų vidinę organizacinę struktūrą sudaro skyriai. Pavyzdžiui, Vilniaus pilių valstybinio kultūrinio rezervato direkciją sudaro administracija (direktorė, vyriausias finansininkas ir personalo vyriausias specialistas), Paveldo apsaugos skyrius, Mokslinių tyrimų skyrius bei Švietimo ir ryšių su visuomene skyrius. Panaši valdymo struktūra būdinga ir Trakų istorinio nacionalinio parko bei Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato direkcijoms. Vyriausybės 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimu Nr. 1641 „Dėl Didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“ Trakų istorinio nacionalinio parko direkcijai patvirtintos 22 pareigybės, Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato direkcijai – 34 pareigybės ir Vilniaus pilių valstybinio kultūrinio rezervato direkcijai – 17 pareigybių.

4.3.2.5. Įstaigų prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos teritorinės struktūros

4.3.2.5.1. Lietuvos darbo biržos teritorinės įstaigos

Užimtumo rėmimo įstatymo (2006 m. birželio 15 d. įstatymo Nr. X–694 redakcija) antrojo skirsnio „Užimtumo politiką įgyvendinančios institucijos ir jų kompetencija“ nuostatos leidžia daryti išvadą, kad

[553] Direkcijos taryba: analizuoja ir vertina parko, rezervato ir jo apsaugos (buferinės) zonose vykstančius procesus, nagrinėja ir teikia siūlymus atitinkamai direkcijai dėl parko, rezervato tvarkymo tikslinių programų, infrastruktūros plėtros, dėl ūkinės veiklos parko, rezervato teritorijoje, dėl bendrųjų, specialiųjų ir detaliųjų planų rengimo ir realizavimo, dėl lėšų, reikalingų parko, rezervato veiklai organizuoti bei uždaviniams įgyvendinti, dėl parko, rezervato įstojimo į nacionalines ir tarptautines organizacijas.

svarbiausios tiesiogiai užimtumo politiką įgyvendinančios institucijos yra Lietuvos darbo birža ir teritorinės darbo biržos (8 straipsnio 1 dalies 1 punktas)[554]. Jos yra viešieji juridiniai asmenys, kurie turi savo sąskaitas banke, antspaudus su Lietuvos valstybės herbu ir savo pavadinimais bei naudoją bendrą Lietuvos darbo biržos įstaigoms būdingą simboliką. Teritorines darbo biržas steigia, reorganizuoja ir likviduoja Lietuvos darbo birža. Ji taip pat koordinuoja, kontroliuoja bei metodiškai vadovauja teritorinių darbo biržų darbui. Teritorinės darbo biržos yra išlaikomos iš Užimtumo fondo lėšų ir Lietuvos Respublikos gyventojams paslaugas teikia nemokamai. Taigi teritorinė darbo birža yra valstybės įstaiga, teikianti įstatymais ir kitais teisės aktais nustatytas paslaugas ir paramą bedarbiams bei darbo ieškantiems asmenims, taip pat darbdaviams, ieškantiems reikiamos kvalifikacijos darbuotojų tam tikroje Lietuvos Respublikos teritorijos dalyje.

Teritorinei darbo biržai vadovauja direktorius, kurį priima į pareigas ir atleidžia iš jų, skiria jiems tarnybines nuobaudas bei tvirtina teritorinių darbo biržų nuostatus ir struktūrą Lietuvos darbo biržos direktorius Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka bei teritorinių darbo biržų direktoriai yra tiesiogiai jam pavaldūs ir atskaitingi. Direktorius turi pavaduotojus, kuriuos skiria į pareigas ir atleidžia iš jų jis pats. Direktoriaus funkcijas, laikinai jo nesant, vykdo vienas iš jo įgaliotų direktoriaus pavaduotojų. Teritorinės darbo biržos direktoriaus pavaduotojai tiesiogiai atskaitingi direktoriui ir jis nustato jų kompetenciją. Teritorinės darbo biržos direktorius taip pat tvirtina teritorinės darbo biržos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių aprašymus ir sąrašą, jų darbo užmokesčio fondą, neviršydamas darbo užmokesčiui nustatytų lėšų.

Lietuvos darbo birža yra įsteigusi 46 teritorines darbo biržas (pvz., Vilniaus darbo birža, Kauno darbo birža, Lazdijų darbo birža ir t. t.). Kiekvienos iš jų aptarnaujama teritorija yra skirtinga. Didžiosios daugumos teritorinių darbo biržų veikla apima tik vienos savivaldybės teritoriją (pvz., Akmenės, Kaišiadorių, Kelmės ir kt. darbo biržos), kitų – dviejų savivaldybių teritorijas (pvz., Vilniaus darbo biržos aptarnaujama teritorija apima Vilniaus miesto ir Vilniaus rajono savivaldybes, Kauno darbo biržos – Kauno miesto ir Kauno rajono savivaldybes, Šiaulių darbo birža – Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybes, Panevėžio darbo birža – Panevėžio miesto ir Panevėžio rajono savivaldybes, Trakų darbo birža – Trakų rajono ir Elek-

[554] Valstybės žinios. 2006 m. birželio 30 d. Nr. 73. Publikacijos Nr. 2762.

trėnų savivaldybes, Alytaus darbo birža – Alytaus miesto ir Alytaus rajono savivaldybes, Plungės darbo birža – Plungės rajono ir Rietavo savivaldybes, Tauragės darbo birža – Tauragės rajono ir Pagėgių savivaldybes, Prienų darbo birža – Prienų rajono ir Birštono savivaldybes, Ignalinos darbo birža – Ignalinos ir Visagino savivaldybes), o trečios savo veiklą vykdo net trijų savivaldybių teritorijose (pvz., Klaipėdos darbo birža – Klaipėdos miesto ir rajono bei Neringos savivaldybėse, Marijampolės darbo birža – Marijampolės, Kalvarijų ir Kazlų Rūdos savivaldybėse).

Visos teritorinės darbo biržos pasižymi vienoda administracine valdymo struktūra. Jas daugiausia sudaro tokie struktūriniai padaliniai kaip skyriai ir poskyriai bei įvairios grupės ir centrai (pvz., Tarpininkavimo grupė, Informacijos ir konsultavimo centras ir pan.). Kai kurios teritorinės darbo biržos kaip teritorinius struktūrinius padalinius turi poskyrius, kurie yra steigiami didesnių seniūnijų centruose, labiau nutolusiuose nuo teritorinės darbo biržos (pvz., Telšių darbo birža turi Varnių poskyrį, o Panevėžio darbo birža – Krekenavos ir Ramygalos poskyrius ir t. t.). Paprastai teritorinius poskyrius turi tos teritorinės darbo biržos, kurių veikla apima dviejų ir daugiau savivaldybių teritorijas (pvz., Marijampolės darbo biržos Kalvarijos poskyris ir Kazlų Rūdos poskyris, Tauragės darbo biržos Pagėgių (savivaldybė) bei Skaudvilės (seniūnija) poskyriai ir pan.).

4.3.2.5.2. Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybos teritorinės įstaigos

Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba yra įsteigusi septynias teritorines darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybas, kurios yra įsikūrusios didžiuosiuose šalies miestuose: Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, Panevėžyje, Alytuje ir Utenoje. Kai kurios iš šių teritorinių tarnybų turi punktus: Klaipėdos darbo rinkos ir konsultavimo tarnyba turi punktą Tauragėje, Šiaulių darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnyba – Akmenėje ir Kuršėnuose, Utenos darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnyba – Ignalinoje. Teritorinės darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybos – tai valstybės įstaigos, teikiančios profesinio orientavimo, konsultavimo ir informavimo paslaugas bedarbiams, bendrojo lavinimo mokyklų moksleiviams, jų tėvams, mokytojams, taip pat visiems, kuriems rūpi įsigyti paklausią, asmens savybes bei darbo rinkos poreikius atitinkančią profesiją.

Teritorinių darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybų steigėjas yra Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba. Tai valstybės biudžetinės įstai-

gos, turinčios viešojo juridinio asmens statusą, antspaudą su savo pavadinimu ir sąskaitas bankuose. Savo veikloje jos vadovaujasi Konstitucija, profesinio mokymo įstatymu, kitais įstatymais, įstatymų įgyvendinamaisiais (poįstatyminiais) teisės aktais, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis darbo rinkos profesinio mokymo ir konsultavimo srityje, kitais teisės aktais ir jų veiklą reglamentuojančiais nuostatais.

Teritorinei darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybai vadovauja direktorius[555], kurį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybos direktorius. Teritorinės darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybos direktorius yra tiesiogiai pavaldus ir atskaitingas Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybos direktoriui. Direktorius gali turėti pavaduotoją (pavaduotojus), kuris, nesant direktoriaus, jį pavaduoja ir turi teisę vykdyti kai kurias jo funkcijas. Direktoriaus pavaduotoją skiria ir atleidžia iš pareigų taip pat Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybos direktorius. Jis tiesiogiai pavaldus teritorinės darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybos direktoriui ir planuoja, organizuoja, koordinuoja bei kontroliuoja jam pavaldžių padalinių veiklą bei vykdo kitas jam pavestas funkcijas. Teritorinės darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybos direktorių gali pavaduoti ir jo įgaliotas tarnybos skyriaus vedėjas. Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybos direktorius, be teritorinių darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybų direktorių ir pavaduotojų, priima į pareigas ir atleidžia iš jų ir teritorinių darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybų vyriausiuosius buhalterius, teritorinės darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybos direktoriams, jų pavaduotojams ir vyriausiasiems buhalteriams skiria tarnybines (drausmines) nuobaudas bei paskatinimus.

[555] Teritorinės darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybos direktorius: 1) vadovauja teritorinei darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybai; 2) pagal kompetenciją leidžia įsakymus; 3) tvirtina struktūrinių padalinių nuostatus, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių aprašymus, vidaus darbo tvarkos taisykles ir kitus veiklos dokumentus, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, mokymo ir kvalifikacijos kėlimo planus; 4) teikia steigėjui tvirtinti teritorinės darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybos struktūrą, pareigybių sąrašą ir išlaidų sąmatą; 5) pagal kompetenciją atstovauja tarnybai be atskiro įgaliojimo valstybės institucijose, įstaigose ir kituose ūkio subjektuose; 6) priima ir atleidžia valstybės tarnautojus bei darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, skiria jiems tarnybines (drausmines) nuobaudas ir paskatinimus; 7) sudaro sutartis, išduoda tarnybos vardu įgaliojimus; 8) suderinęs su steigėju priima sprendimus dėl darbo organizavimo pertvarkymo; 9) kontroliuoja patikėjimo teise teritorinei darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybai perduoto valstybės turto valdymą, naudojimą ir disponavimą juo; 10) vertina tarnybos valstybės tarnautojų tarnybinę veiklą; 11) vykdo kitus rašytinius steigėjo pavedimus.

Teritorinės darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybos direktorius gali sudaryti funkcinį padalinį – kolegiją. Į jos sudėtį paprastai įeina direktorius, jo pavaduotojas (pavaduotojai) ir struktūrinių padalinių vadovai. Kolegijos posėdyje gali dalyvauti Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybos atstovas, auditorius.

Teritorinių darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybų nuostatus, struktūrą, suderinęs su steigėju (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija), ir pareigybių sąrašą tvirtina Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybos direktorius. Vidinę organizacinę jų struktūrą paprastai sudaro skyriai (pvz., Mokymo priežiūros skyrius ir kt.), grupės (pvz., Profesinio informavimo ir konsultavimo grupė) ir poskyriai (pvz., Šiaulių darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnyba savo struktūroje turi teritorinius Karjeros planavimo poskyrius Akmenėje ir Kuršėnuose). Struktūrinių organizacinių vienetų skaičius teritorinėse darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybose yra skirtingas. Vienų iš jų struktūrą sudaro tik skyriai (pvz., Alytaus ir Utenos darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybos), o kitų – skyriai ir grupės (pvz., Vilniaus darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnyba) bei skyriai, grupės ir poskyriai (pvz., Klaipėdos darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnyba). Teritorinių darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybų struktūrinių padalinių skaičius svyruoja nuo 2 iki 4 organizacinių vienetų. Valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, priima į pareigas ir atleidžia iš jų, skiria jiems tarnybines (drausmines) nuobaudas bei paskatinimus, tvirtina padalinių nuostatus ir pareigybių aprašymus, teritorinės darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybos direktorius. O teritorinės darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybos direktoriaus, jo pavaduotojų bei vyriausių buhalterių pareigybių aprašymus tvirtina Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybos direktorius.

4.3.2.5.3. Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos teritoriniai padaliniai

Nei Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatyme (2004 m. gegužės 11 d. įstatymo Nr. IX–2228 redakcija), nei Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. vasario 22 d. įsakyme Nr. A1–50 (2007 m. sausio 11 d. įsakymu Nr. A1–6 išdėstytas nauja redakcija) visiškai nereglamentuota Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos vidinė organizacinė (valdymo) struktūra. Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos nuostatų 10.4 punkte įtvirtinta, kad tarnybos direktorius, suderinęs su steigėju, tvirtina tarnybos administracijos skyrių ir teritorinių skyrių struktūrą. Tai

reiškia, kad organizacijos valdymo struktūros projektavimo teisė suteikta Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos vadovui (direktoriui).

Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos teritorinis skyrius yra minėtos tarnybos teritorinis struktūrins padalinys. Jos struktūroje numatyti teritoriniai skyriai yra įsikūrę 11-oje Lietuvos miestų. Kadangi Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose ir Vilniuje gyventojams aptarnauti yra įkurta po kelis teritorinius skyrius, tai iš viso veikia 25 teritoriniai skyriai: Alytaus teritorinis skyrius, Biržų teritorinis skyrius, Kauno I, II, III, IV, V ir VI teritoriniai skyriai, Klaipėdos I, II ir III teritoriniai skyriai, Marijampolės teritorinis skyrius, Panevėžio teritorinis skyrius, Plungės teritorinis skyrius, Šiaulių I, II ir III teritoriniai skyriai, Tauragės teritorinis skyrius, Utenos teritorinis skyrius, Vilniaus I, II, III, IV, V ir VI teritoriniai skyriai. Kiekvienas teritorinis skyrius turi savo antspaudą, tačiau jis nėra viešasis juridinis asmuo.

Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos teritorinių skyrių aptarnaujamos teritorijos nesutampa su apskričių, kaip teritorinių administracinių vienetų, ribomis. Vienas teritorinis skyrius aptarnauja kelių savivaldybių teritorijas. Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos teritorinių skyrių veikla apima nuo dviejų (pvz., Biržų teritorinis skyrius) iki septynių savivaldybių (miesto ir rajono). Didžiųjų šalies miestų (Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Vilniaus) ir kaimyninių rajonų savivaldybių gyventojams aptarnauti įsteigta po keletą šios tarnybos teritorinių skyrių (pvz., Vilniaus I, II, III, IV, V ir VI teritoriniai skyriai aptarnauja Vilniaus miesto savivaldybės, Vilniaus rajono savivaldybės, Švenčionių rajono savivaldybės, Širvintų rajono savivaldybės, Elektrėnų savivaldybės, Trakų rajono savivaldybės ir Šalčininkų rajono savivaldybės gyventojus).

Teritoriniam skyriui vadovauja vedėjas[556]. Jis ir jo pavaduotojas yra karjeros valstybės tarnautojai, kuriuos į pareigas priima ir iš jų atleidžia Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos direktorius. Teritorinio skyriaus vedėjas tiesiogiai pavaldus

[556] Skyriaus vedėjas: 1) sprendžia skyriaus kompetencijai priklausančius klausimus ir yra asmeniškai atsakingas už pavedimų vykdymą nepažeidžiant nustatytų terminų, skyriaus darbuotojų gerą darbą ir jo kontrolę, skatina skyriaus darbuotojų iniciatyvą; 2) organizuoja skyriaus darbą, paskirsto darbuotojams pavedimus, nurodo atlikimo terminus, kontroliuoja, kaip jie vykdomi; 3) vertina ir priima sprendimus dėl darbingumo lygio, neįgalumo lygio, profesinės rabilitacijos paslaugų poreikio ir bendro pirminio specialiųjų poreikių nustatymo; 4) dalyvauja atliekant asmens neįgalumo lygio, darbingumo lygio, profesinės reabilitacijos paslaugų poreikio ir bendro pirminio specialiųjų poreikių nustatymą; 5) konsultuoja skyriaus specialistus darbingumo lygio ir neįgalumo lygio nustatymo ir kitais klausimais; 6) organizuoja ir užtikrina skyriaus specialistų kvalifikacijos kėlimą ir tobulinimą; 7) sudaro skyriaus darbuotojų kasmetinių atostogų eilę; 8) teikia Neįgalumo ir darbingumo lygio nustatymo tar-

direktoriaus pavaduotojui ir atsakingas pačiam Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos direktoriui. Teritorinio skyriaus vedėjai paprastai turi pavaduotojus, kurie vadovauja skyriui nesant skyriaus vedėjo.

Teritoriniai skyriai atlieka šias funkcijas: 1) nagrinėja piliečių ir kitų asmenų prašymus, pareiškimus ir skundus dėl neįgalumo lygio ir darbingumo lygio, profesinės reabilitacijos paslaugų poreikio ir bendro pirminio specialiųjų poreikių nustatymo; 2) atlieka asmens neįgalumo lygio ir darbingumo lygio vertinimą ir priima sprendimus dėl asmens: a) neįgalumo lygio, jo priežasties, atsiradimo laiko, termino; b) darbingumo lygio, jo priežasties, atsiradimo laiko, termino; c) profesinės reabilitacijos paslaugų poreikio asmenims iki 18 metų, kurie yra (buvo) draudžiami valstybiniu socialiniu draudimu, ir asmenims, vyresniems, kaip 18 metų; d) neįgaliųjų darbo pobūdžio ir sąlygų; e) bendro pirminių neįgaliųjų specialiųjų poreikių nustatymo: nuolatinės slaugos būtinumo, nuolatinės pagalbos, priežiūros būtinumo, teisės į specialaus automobilio įsigijimą ir (arba) transporto išlaidų kompensavimą nustatymo; 3) tvarko dokumentų dėl neįgalumo lygio, darbingumo lygio, profesinės reabilitacijos paslaugų poreikio nustatymo ir bendro pirminio specialiųjų poreikių nustatymo bylas, jų kompiuterinę apskaitą; 4) teikia siūlymus tarnybos vadovybei dėl skyriaus darbo, teisės aktų, reglamentuojančių neįgalumo lygio, darbingumo lygio ir profesinės reabilitacijos, specialiųjų poreikių nustatymo, tobulinimo; 5) sistemina, analizuoja informaciją apie skyriaus vykdomą veiklą neįgalumo lygio ir darbingumo lygio, profesinės reabilitacijos paslaugų poreikio, bendro pirminio specialiųjų poreikių nustatymo srityje, teikia ataskaitas apie analizės rezultatus Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos vadovybei; 6) bendradarbiauja su Lietuvos darbo biržos teritorinėmis darbo biržomis, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba, savivaldybėmis, asmens sveikatos priežiūros įstaigomis, kontroliuoja, kad asmens sveikatos priežiūros įstaigų gydytojų konsultacinės komisijos teisingai ir suprantamai pildytų siuntimo į Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybą formą.

Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos teritoriniai skyriai į jokius kitus struktūrinius darinius nebeskirstomi. Juos sudaro valstybės tar-

nybos direktoriui siūlymus dėl skyriaus darbuotojų skatinimo ir tarnybinių ar drausminių nuobaudų skyrimo; 9) organizuoja skyriaus aprūpinimą ūkiniu-techniniu inventoriumi, kanceliarinėmis ir kitomis prekėmis; 10) rūpinasi skyriaus darbuotojų darbo sąlygomis, darbo apmokėjimo ir kitais socialiniais klausimais; 11) asmeniškai atsakingas už dokumentų, bylų, kaupiamų skyriuje iki perdavimo į Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos archyvą, saugumą; 12) pasirašo informacinio pobūdžio skyriaus tarnautojų ir darbuotojų parengtus raštus fiziniams ir juridiniams asmenims.

nautojai, kurių skaičius šiuose skyriuose, be skyriaus vedėjo ir pavaduotojo, svyruoja nuo 3 iki 8. Teritorinių skyrių valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, į pareigas skiria ir iš jų atleidžia, juos skatina, skiria jiems tarnybines bei drausmines nuobaudas, pašalpas Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos direktorius. Skyriaus darbuotojai atsako už tinkamą priskirtų skyriui uždavinių ir funkcijų vykdymą teisės aktų nustatyta tvarka.

4.3.2.5.4. Valstybinės darbo inspekcijos teritoriniai struktūriniai padaliniai

Pagal Valstybinės darbo inspekcijos įstatymo (2003 m. spalio 14 d. įstatymo Nr. IX–1768 redakcija) 5 straipsnio 2 dalį Valstybinę darbo inspekciją sudaro administracija ir teritoriniai skyriai[557]. Minėto įstatymo 3 dalyje įtvirtinta, kad teritorinių skyrių skaičius ir pavaldumas nustatomas tvirtinant Valstybinės darbo inspekcijos struktūrą.

Valstybinės darbo inspekcijos teritoriniai skyriai steigiami visuose apskričių centruose (pvz., Valstybinės darbo inspekcijos Panevėžio teritorinis skyrius, Valstybinės darbo inspekcijos Telšių teritorinis skyrius ir pan.), kurių veikla pagal Valstybinės darbo inspekcijos kompetenciją apima apskrityse esančias įmones. Šių skyrių Valstybinės darbo inspekcijos darbo inspektoriai aptarnauja įmones pagal priskirtas ekonominės veiklos rūšis arba teritoriniu principu. Jose inspektoriai vykdo suformuotas kontrolės ir jų pažeidimų prevencijos bei suteiktų teisių įgyvendinimo politiką, nesvarbu, kokia jų nuosavybės forma, rūšis, veiklos pobūdis, taip pat tais atvejais, kai darbdavys yra fizinis asmuo. Iš teritorinių skyrių savo kompetencija išsiskiria Kauno ir Vilniaus skyriai, kurie papildomai atlieka specializuotas funkcijas[558]. Teritorinių skyrių nuostatus tvirtina Valstybinės darbo inspekcijos vyriausiasis darbo inspektorius.

[557] Valstybės žinios. 2003 m. spalio 31 d. Nr. 102. Publikacijos Nr. 4585.

[558] Kauno teritorinis skyrius vykdo šias specializuotas funkcijas: tikrina įmonių, eksploatuojančių žemės gelmių išteklius Lietuvos Respublikoje, pasirengimą vykdyti kasybos, sprogdinimo, naudingų iškasenų gavybos ir perdirbimo, geologinio gręžimo, naudingų iškasenų žvalgybos darbus ir norminių teisės aktų nustatyta tvarka teikia išvadas bei siūlymus, taip pat nustatyta tvarka derina žemės gelmių arba ertmių naudojimo projektus bei vykdo teisės aktų, reglamentuojančių sprogmenų gamybos ir sprogdinimo darbų saugos reikalavimų kontrolę. Pagal kompetenciją dalyvauja rengiant ir formuojant Valstybinės darbo inspekcijos darbuotojų saugos ir sveikatos teisės aktų rengimo ir jų praktinio taikymo, nelaimingų atsitikimų darbe, profesinių ligų, taip pat avarijų prevencijos politiką bei teikia metodinę pagalbą šioje srityje.

Valstybinės darbo inspekcijos teritoriniai skyriai yra Valstybinės darbo inspekcijos struktūriniai padaliniai, kurie pavaldūs ir atskaitingi vyriausiajam valstybiniam darbo inspektoriui ir jo pavaduotojams pagal patvirtintą struktūrą ir nustatytas jų atsakomybės sritis. Jiems vadovauja vedėjai, kuriuos skiria į pareigas ir atleidžia iš jų vyriausiasis valstybinis darbo inspektorius. Teritorinio skyriaus vedėjas turi pavaduotoją (-us), kuris (-ie) jį pavaduoja jo nesant. Skyriaus vedėjo pareigas, nesant skyriaus vedėjo ir jo pavaduotojo, atlieka skyriaus vyriausiasis darbo inspektorius, kuris skiriamas vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus įsakymu. Skyriaus vedėjo ir jo pavaduotojo (-ų) veiklos sritys ir kuruojami klausimai nustatomi skyriaus vedėjo potvarkiu, o skyriaus darbuotojai tiesiogiai pavaldūs skyriaus vedėjui. Valstybinės darbo inspekcijos teritorinių struktūrinių padalinių darbas organizuojamas remiantis metiniu Valstybinės darbo inspekcijos veiklos planu ir jo pagrindu parengtu skyriaus darbo planu.

Valstybinės darbo inspekcijos teritoriniai skyriai, išskyrus Vilniaus (vienintelis turi Pavojingų medžiagų tarnybą) į organizacinius struktūrinius vienetus neskaidomi. Juos sudaro darbo inspektoriai (teisininkai, higienistai), tiesiog darbo inspektoriai bei specialistai ir dažniausiai kompiuterių operatorius. Teritorinių skyrių darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių aprašymus rengia šių skyrių vedėjai. Aprašymai tvirtinami jų potvarkiais.

4.3.2.5.5. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos teritorinės įstaigos

Valstybinio socialinio draudimo įstatymo (1991 m. gegužės 21 d. įstatymo Nr. I–1336 redakcija) 24 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad socialinio draudimo valdymo sistemą sudaro Socialinės apsaugos ir darbo mi-

Vilniaus teritorinis skyrius atlieka šias specializuotas funkcijas: metodiškai vadovauja, koordinuoja, prižiūri ir organizuoja tikslinius bei kitus inspektavimus, teikia metodinę pagalbą tiriant nelaimingus atsitikimus ir avarijas, susijusias su pavojingų medžiagų gamyba ir naudojimu, naftos gavyba, perdirbimu bei technologiniais procesais, kuriems vykstant galimi sprogimo, gaisro arba apsinuodijimo atvejai. Taip pat pagal kompetenciją dalyvauja rengiant ir formuojant Valstybinės darbo inspekcijos darbuotojų saugos ir sveikatos teisės aktų rengimo ir jų praktinio taikymo nelaimingų atsitikimų darbe, profesinių ligų, taip pat avarijų prevencijos politiką bei teikia metodinę pagalbą šioje srityje kitiems skyriams (Lietuvos Respublikos vyriausiojo darbo inspektoriaus 2004 m. balandžio 22 d. įsakymas Nr. 1–108 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos darbo reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004 m. gegužės 14 d. Nr. 80. Publikacijos Nr. 2860).

nisterija, Valstybinio socialinio draudimo fondo taryba ir valdyba bei Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos teritoriniai skyriai ir kitos įstaigos[559].

Valstybinio socialinio draudimo fondo (toliau – Fondas) valdybos teritoriniai skyriai yra Fondo valdybos steigiamos teritorinės įstaigos, kurių pagrindinis uždavinys – operatyviai tvarkyti Fondo lėšas užtikrinant priskaičiuotų socialinio draudimo įmokų surinkimą ir išieškojimą į Fondą laiku ir teisingą socialinio draudimo išmokų paskyrimą ir mokėjimą gavėjams. Fondo valdybos teritoriniai skyriai pavaldūs ir atskaitingi Fondo valdybai.

Fondo valdybos teritoriniai skyriai yra viešieji juridiniai asmenys, turintys antspaudą su savo pavadinimu ir Lietuvos valstybės herbu, spaudą su pavadinimu ir įstatymų nustatyta tvarka patvirtinta simbolika, atsiskaitomąsias bei specialiųjų lėšų sąskaitas Lietuvos Respublikos registruotose kredito įstaigose ir sudarančios veiklos sąnaudų ir Fondo valdybos teritorinio skyriaus finansines ataskaitas.

Fondo valdybos teritoriniai skyriai turi biudžetinės įstaigos statusą ir yra išlaikomi iš Fondo lėšų bei veikia vadovaudamiesi Valstybinio socialinio draudimo įstatymo nuostatomis ir pagal Fondo valdybos tvirtinamus Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos teritorinių skyrių nuostatus. Fondo valdybos teritoriniai skyriai steigiami socialinio draudimo funkcijoms vykdyti, atsižvelgiant į klientų srautus ir jų poreikius. Fondo valdybos teritorinių skyrių veiklą reglamentuoja jų nuostatai. Iš viso Fondo valdyba turi 47 teritorinius skyrius, kurie yra įsteigti 46 rajonų centruose ir Palangos mieste.

Fondo valdybos teritoriniam skyriui vadovauja direktorius. Jį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Fondo valdybos direktorius Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Teritorinio skyriaus direktorius yra tiesiogiai pavaldus ir atskaitingas Fondo valdybos direktoriui. Fondo valdybos teritorinio skyriaus direktorius struktūriniams padaliniams vadovauja tiesiogiai, per savo pavaduotojus arba per padalinių vadovus. Teritorinio skyriaus direktorius turi pavaduotojus, kuriuos skiria į pareigas ir atleidžia iš jų teritorinio skyriaus direktoriaus teikimu Fondo valdybos direktorius. Pavaduotojai planuoja, organizuoja ir kontroliuoja pagal kuravimo sritį jiems pavaldžių struktūrinių padalinių vadovų darbą, koordinuoja šių padalinių veiklą, vykdo kitas jiems pavestas funkcijas. Teritorinio skyriaus

[559] Lietuvos Aidas. 1991 m. gegužės 31 d. Nr. 107; Valstybės žinios. 1991 m. birželio 20 d. Nr. 17. Publikacijos Nr. 447; 2004 m. lapkričio 26 d. Nr. 171. Publikacijos Nr. 6295.

direktoriaus pavaduotojai yra tiesiogiai pavaldūs teritorinio skyriaus direktoriui ir jam atskaitingi už jiems pavestų funkcijų vykdymą bei sprendimų priėmimą.

Teritorinio skyriaus vidinę organizacinę valdymo struktūrą sudaro direktorius, direktoriaus pavaduotojas (vadovybė) ir struktūriniai padaliniai. Direktorius, jo pavaduotojai, teritorinio skyriaus valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, turi teises, nustatytas Lietuvos Respublikos įstatymuose, kituose teisės aktuose ir pareigybių aprašymuose. Struktūrinių padalinių funkcijos, teisės ir pareigos nustatomos jų nuostatuose[560]. Teritorinių skyrių valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, priima į pareigas ir atleidžia iš jų, juos skatina ir skiria jiems tarnybines (drausmines) nuobaudas direktorius. Jis taip pat nustato teritorinio skyriaus organizacinę struktūrą, tvirtina struktūrinių padalinių nuostatus, pareigybių skaičių, pareigybių aprašymus ir sąrašus.

4.3.2.6. Įstaigų prie Susisiekimo ministerijos teritoriniai struktūriniai padaliniai

4.3.2.6.1. Valstybinės kelių transporto inspekcijos regionų skyriai

Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos 1996 m. rugsėjo 26 d. įsakymo Nr. 304 „Dėl Valstybinės kelių transporto inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatų patvirtinimo“ 14 punkte nustatyta, kad Valstybinė kelių transporto inspekcija turi regionų skyrius[561] (pvz., Valstybinės kelių transporto inspekcijos Kauno skyrius). Valstybinės kelių transporto inspekcijos regioniniai skyriai yra įsteigti penkiuose didžiuosiuose Lietuvos miestuose: Kauno (aptarnaujamos Alytaus, Birštono, Druskininkų ir Kauno miestų, Alytaus, Jonavos, Jurbarko, Kaišiadorių, Kauno, Kėdainių, Marijampolės, Prienų, Raseinių ir Šakių rajonų įmonės). Valstybinės kelių transporto inspekcijos Kauno skyrius dar turi poskyrį Marijampolėje, kuris aptarnauja Marijampolės miesto ir rajono bei Vilkaviškio rajono įmones; Klaipėdos (aptarnaujamos Klaipėdos, Neringos ir Pa-

[560] Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus 2005 m. vasario 2 d. įsakymas Nr. V–34 „Dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos teritorinių skyrių pavadinimų pakeitimo ir nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005 m. vasario 11 d. Nr. 20. Publikacijos Nr. 644.

[561] Valstybės žinios. 1996 m. spalio 23 d. Nr. 102. Publikacijos Nr. 2333; 1996 m. spalio 23 d. Nr. 102. Publikacijos Nr. 2334.

langos miestų, Klaipėdos, Kretingos, Plungės, Skuodo, Šilalės, Šilutės ir Tauragės rajonų įmonės); Panevėžyje (aptarnauja Panevėžio miesto, Anykščių, Biržų, Kupiškio, Panevėžio, Pasvalio, Rokiškio, Ukmergės, Utenos ir Zarasų rajonų įmones); Vilniuje (aptarnaujama teritorija apima Vilniaus ir Visagino miestų, Ignalinos, Lazdijų, Molėtų, Šalčininkų, Širvintų, Švenčionių, Trakų, Varėnos ir Vilniaus rajonų savivaldybes) ir Šiaulių (aptarnauja Šiaulių miesto, Joniškio, Kelmės, Mažeikių, N. Akmenės, Pakruojo, Radviliškio, Šiaulių bei Telšių rajonų įmones). Regioninių skyrių išdėstymą nustato ir jų nuostatus tvirtina Valstybinės kelių transporto inspekcijos viršininkas.

Valstybinės kelių transporto inspekcijos regiono skyriui vadovauja regiono skyriaus viršininkas, kurį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Valstybinės kelių transporto inspekcijos viršininkas. Regiono skyriai į struktūrinius padalinius neskaidomi. Juos paprastai sudaro viršininkas, jo pavaduotojas, kiti valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Regioninių skyrių valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, priima į pareigas ir atleidžia iš jų, juos skatina ir skiria jiems tarnybines (drausmines) nuobaudas bei tvirtina jų pareigybių aprašymus (pareigybines instrukcijas) Valstybinės kelių transporto inspekcijos viršininkas.

4.3.2.6.2. Valstybinės vidaus vandenų laivybos inspekcijos teritorinės struktūros

Pagal Susisiekimo ministerijos 1998 m. vasario 10 d. įsakymo Nr. 52 „Dėl Valstybinės vidaus vandenų laivybos inspekcijos nuostatų patvirtinimo“ 16 punktą, Valstybinę vidaus vandenų laivybos inspekciją sudaro skyriai. Nei iš jos valdymo schemos[562] matyti, nei jokiuose teisės aktuose tiesiogiai nėra reglamentuota, kad minėta institucija turėtų teritorinius padalinius. Tik Valstybinės vidaus vandenų laivybos inspekcijos viršininko patvirtintame pareigybių sąraše nurodyta, kad Registro skyrių sudaro valstybės tarnautojų pareigybės, skirtos tam tikroms Lietuvos Respublikos teritorijos dalims aptarnauti.

Valstybinės vidaus vandenų laivybos inspekcijos Registrų skyrius susideda iš regionų (zonų). Atsižvelgiant į vidaus vandens telkinių išsidėstymą ir saugios laivybos juose reikalavimų vykdymo užtikrinimą, visa Lietuvos Respublikos teritorija suskirstyta į vienuoliką regionų (zonų) – Aly-

[562] http://www.vvvli.lt/apie_inspekcija.htm

taus, Ignalinos, Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Molėtų, Panevėžio, Šiaulių, Šilutės, Vilniaus ir Utenos. Reikia pažymėti, kad kai kurių regionų (zonų) veiklos teritorija nesutampa su Lietuvos Respublikos teritorinių administracinių vienetų (apskričių) ribomis. Pavyzdžiui, Vilniaus apskritis suskirstyta į tris – Ignalinos, Molėtų ir Vilniaus – regionus (zonas), o kai kuriais kitais atvejais vienas regionas (zona) aptarnauja kelias apskritis (Klaipėdos regionui (zonai) priklauso ir dalis Telšių apskrities). Paprastai regionui (zonai) yra numatyta viena valstybės tarnautojo (valstybinio inspektoriaus) pareigybė, išskyrus Vilniaus ir Klaipėdos regionus (zonas), kuriems atitinkamai skirtos 3 ir 2 pareigybės.

4.3.2.7. Įstaigų prie Sveikatos apsaugos ministerijos teritorinės struktūros

4.3.2.7.1. Radiacinės saugos centro teritoriniai struktūriniai padaliniai

Pagal Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. liepos 22 d. įsakymo Nr. V–612 „Dėl Radiacinės saugos centro nuostatų patvirtinimo“ 19.8 punktą Radiacinės saugos centro direktorius tvirtina Radiacinės saugos centro struktūrą. Kaip matyti iš minėtos institucijos valdymo schemos, ji turi teritorinius struktūrinius padalinius, kurie įvardijami kaip skyriai. Taigi Radiacinės saugos centras turi keturis teritorinius struktūrinius padalinius, t. y. Radiacinės saugos centro Kauno, Klaipėdos, Šiaulių ir Panevėžio skyrius, kurie, galima teigti, įsteigti didžiuosiuose šalies miestuose. Vilniuje tokio skyriaus nėra, nes čia yra Radiacinės saugos centro pagrindinė buveinė ir ji atlieka visas su radiacine sauga susijusias funkcijas.

Radiacinės saugos centro teritoriniams struktūriniams padaliniams vadovauja vedėjas, kurį į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Radiacinės saugos centro direktorius Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Teritorinių struktūrinių padalinių nuostatus, etatų ir pareigybių sąrašus bei aprašymus tvirtina, nustato darbuotojų pareiginius algos koeficientus ir priedus, neviršydamas darbo užmokesčiui skirtų lėšų, Valstybės tarnybos ir kitų įstatymų nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, juos skatina, skiria jiems tarnybines ir drausmines nuobaudas Radiacinės saugos centro direktorius.

4.3.2.7.2. Valstybinės ligonių kasos teritorinės įstaigos

Remiantis Sveikatos draudimo įstatymo 32 straipsnio nuostatomis, Valstybinė ligonių kasa steigia teritorines ligonių kasas ir tvirtina jų nuostatus[563]. Teritorinė ligonių kasa yra viešasis juridinis asmuo, veikiantis pagal sveikatos draudimo įstatymą, Biudžetinių įstaigų įstatymą bei savo nuostatus. Jis išlaikomas iš Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto lėšų, turi antspaudą su Lietuvos valstybės herbu ir sąskaitas bankuose. Biudžetinių įstaigų įstatymas teritorinėms ligonių kasoms taikomas tiek, kiek jų veiklos nereglamentuoja Sveikatos draudimo įstatymas. Teritorinių ligonių kasų skaičių ir jų teritorinės veiklos zonas nustato Valstybinė ligonių kasa, suderinusi su Sveikatos apsaugos ministerija. Steigiama ne daugiau kaip 5 teritorinės ligonių kasos. Už savo veiklą teritorinės ligonių kasos yra atskaitingos Valstybinei ligonių kasai. Taigi teritorinė ligonių kasa yra valstybės institucija, kurios veiklos tikslas yra, disponuojant jai perduota iš valstybinės ligonių kasos privalomojo sveikatos draudimo fondo lėšų dalimi, garantuoti privalomuoju sveikatos draudimu apdraustiesiems asmenims sveikatos priežiūros paslaugų teikimą ir vaistų kompensavimą bei išlaidų už suteiktas paslaugas ir išduotus vaistus apmokėjimą.

Iki 2003 m. sausio 1 d. funkcionavo dešimt teritorinių ligonių kasų, kurios buvo įsteigtos apskričių centruose. Valstybinės ligonių kasos direktoriaus 2002 m. rugsėjo 2 d. įsakymu Nr. 79 „Dėl teritorinių ligonių kasų skaičiaus ir jų teritorinės veiklos zonų nustatymo“ buvo nustatyta, kad nuo 2003 m. sausio 1 d. veiks penkios teritorinės ligonių kasos: Vilniaus teritorinė ligonių kasa, kurios veiklos zona apims Vilniaus ir Alytaus apskritis; Kauno teritorinė ligonių kasa – Kauno ir Marijampolės apskritis; Klaipėdos teritorinė ligonių kasa – Klaipėdos ir Tauragės apskritis; Šiaulių teritorinė ligonių kasa – Šiaulių ir Telšių apskritis; Panevėžio teritorinė ligonių kasa – Panevėžio ir Utenos apskritis[564]. Taigi sujungimo būdu 10 teritorinių ligonių kasų apskrityse buvo reorganizuotos į 5 teritorines ligonių kasas, t. y. padidintos jų veiklos zonos, kurių centrai įsteigti penkiuose didžiuosiuose šalies miestuose (Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje, Vilniuje ir Šiauliuose).

[563] Valstybės žinios. 1996 m. birželio 12 d. Nr. 55. Publikacijos Nr. 1287; 1996 m. spalio 12 d. Nr. 99; 2002 m. gruodžio 24 d. Nr. 123. Publikacijos Nr. 5512.

[564] Valstybės žinios. 2002 m. rugsėjo 4 d. Nr. 86. Publikacijos Nr. 3738.

Teritorinei ligonių kasai vadovauja direktorius, kurį į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Valstybinės ligonių kasos direktorius Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Jis organizuoja teritorinės ligonių kasos veiklą ir už ją atsako, disponuoja jos lėšomis ir turtu, organizuoja ūkinę finansinę veiklą, tvirtina teritorinės ligonių kasos struktūrą ir pareigybių sąrašus, darbuotojų pareiginius nuostatus, pareigybių aprašymus, vidaus darbo tvarkos taisykles ir kitus vidaus tvarkomuosius dokumentus, priima į darbą ir atleidžia jos darbuotojus, taiko jiems materialines, drausmines bei kitas poveikio priemones, sudaro išlaidų sąmatą, teikia teritorinės ligonių kasos stebėtojų tarybai jos metinį balansą ir finansinę apyskaitą, atsako už jos veiklą, turto ir finansinių išteklių panaudojimą neviršijant skirtų asignavimų, iškilus abejonėms dėl sveikatos priežiūros įstaigų ar vaistinių pateiktų apmokėjimo sąskaitų teisingumo ir teisėtumo, organizuoja tokių įstaigų arba vaistinių patikrinimą pratęsiant sąskaitų apmokėjimo terminus Sveikatos draudimo įstatymo numatyta tvarka, samdo ekspertus medicininei bei ekonominei ekspertizei atlikti, teikia aprobuoti Stebėtojų tarybai išlaidų sąmatą ir pareigybių sąrašą, be atskiro įgaliojimo atstovauja teritorinei ligonių kasai įvairiose įmonėse, įstaigose bei organizacijose, įgalioja jos darbuotojus vykdyti funkcijas, priskirtinas direktoriaus kompetencijai, ir turi kitų teisių bei pareigų, kurie neprieštarauja įstatymams ir teritorinės ligonių kasos nuostatams.

Teritorinėje ligonių kasoje privaloma sudaryti stebėtojų tarybą[565], taikinimo komisiją ir medicininio audito komisiją[566]. Stebėtojų taryba sudaro-

[565] Stebėtojų taryba: renka teritorinės ligonių kasos medicininio audito komisiją ir taikinimo komisiją; prižiūri, kaip sudaromos ir vykdomos teritorinės ligonių kasos ir sveikatos priežiūros įstaigų bei teritorinės ligonių kasos ir vaistinių sutartys, išsako nuomonę dėl šių sutarčių sąlygų; teikia siūlymus Valstybinės ligonių kasos direktoriui dėl teritorinės ligonių kasos direktoriaus; aprobuoja pareigybių sąrašą bei išlaidų sąmatą; prižiūri ir analizuoja administracijos veiklą, finansinių išteklių naudojimą; aprobuoja teritorinės ligonių kasos direktoriaus pateiktą metinį balansą ir finansinę apyskaitą; teikia siūlymus bei išsako nuomonę kitais privalomojo sveikatos draudimo klausimais, priskirtais teritorinės ligonių kasos funkcijoms, vykdo kitas įstatymų bei kitų teisės aktų numatytas funkcijas.

[566] Teritorinės ligonių kasos medicininio audito komisija teikia išvadas, kai: teritorinė ligonių kasa gauna skundą dėl asmens sveikatos priežiūros įstaigos teikiamų paslaugų kokybės ir prieinamumo; siekiama nustatyti, ar sveikatos priežiūros įstaiga, vykdydama sutarties reikalavimus, teikia geros kokybės ir prieinamas pacientams paslaugas, taip pat įvertinti asmens sveikatos priežiūros įstaigos konkrečių paslaugų išlaidų apmokėjimo pagrįstumą atsižvelgiant į šių paslaugų kokybę ir prieinamumą; medicininio audito komisijos išvada reikalinga draudžiamųjų ir sveikatos priežiūros įstaigų ginčui išspręsti; sveikatos priežiūros įstaiga kreipiasi į teritorinės ligonių kasos direktorių su prašymu patikrinti jos teikiamų paslaugų kokybę ir prieinamumą; yra kitos priežastys, dėl kurių reikalinga jos išvada.

ma 3 metams kaip kolegialus patariamasis organas. Į ją įeina Sveikatos apsaugos ministerijos atstovas, Valstybinės ligonių kasos atstovas, po vieną aptarnaujamai teritorijai priklausančių apskričių viršininkų deleguotą atstovą ir po vieną aptarnaujamai teritorijai priklausančių savivaldybių tarybų deleguotą atstovą – tarybos narį. Teritorinės ligonių kasos stebėtojų tarybai vadovauja pirmininkas, kuris renkamas iš teritorinės ligonių kasos stebėtojų tarybos narių paprasta balsų dauguma dalyvaujant ne mažiau kaip 2/3 jos narių. Pirmininku negali būti Sveikatos apsaugos ministerijos ir Valstybinės ligonių kasos atstovai. Teritorinės ligonių kasos stebėtojų tarybos veiklą nustato teritorinės ligonių kasos nuostatai.

Teritorinės ligonių kasos taikinimo komisiją sudaro trys asmenys, kuriuos 3 metams renka teritorinės ligonių kasos stebėtojų taryba jos pirmininko teikimu. Ši komisija sprendžia draudžiamųjų, sveikatos priežiūros įstaigų, vaistinių ir teritorinės ligonių kasos ginčus dėl Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto apmokamų asmens sveikatos priežiūros paslaugų apmokėjimo ir sveikatos priežiūros sutarčių vykdymo. Teritorinės ligonių kasos taikinimo komisijos veiklos tvarką reglamentuoja teritorinės ligonių kasos nuostatai.

Teritorinės ligonių kasos medicininio audito komisiją iš trijų asmenų 3 metams renka teritorinės ligonių kasos stebėtojų taryba jos pirmininko teikimu. Minėtos komisijos nariai turi būti asmens sveikatos priežiūros specialistai. Ji pagal savo kompetenciją kontroliuoja sveikatos priežiūros įstaigų, su kuriomis teritorinė ligonių kasa yra sudariusi sutartis, teikiamų asmens sveikatos priežiūros paslaugų kokybę ir prieinamumą arba siūlo teritorinės ligonių kasos direktoriui sudaryti sutartis su nepriklausomais ekspertais šiai kontrolei atlikti. Teritorinės ligonių kasos medicininio audito komisijos veiklos tvarką nustato teritorinės ligonių kasos nuostatai.

4.3.2.7.3. Valstybinės visuomenės sveikatos priežiūros tarnybos teritorinės įstaigos

Kaip matyti iš sveikatos apsaugos sistemos valdymo struktūrinės schemos[567], Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba turi teritorinius padalinius – visuomenės sveikatos centrus apskrityse (pvz., Alytaus visuomenės sveikatos centras, Panevėžio visuomenės sveikatos centras ir t. t.). Jie yra Lietuvos nacionalinės sveikatos sistemos visuomenės sveikatos prie-

[567] http//www.vvspt.lt/struktura.php

žiūros biudžetinės įstaigos, išlaikomos valstybės biudžeto lėšomis[568]. Visuomenės sveikatos centrų apskrityse veikla grindžiama Konstitucija, Biudžetinių įstaigų, Visuomenės sveikatos priežiūros, Visuomenės sveikatos stebėsenos, Sveikatos sistemos, Sveikatos priežiūros įstaigų ir kitais įstatymais, Vyriausybės nutarimais bei teisės aktais ir jų nuostatais.

Visuomenės sveikatos priežiūros centro valdymo organas yra įstaigos administracija, kurią sudaro direktorius, jo pavaduotojai, padalinių vadovai ir vyriausiasis finansininkas. Administracijai vadovauja įstaigos direktorius, kuris viešo konkurso būdu skiriamas penkeriems metams. Viešą konkursą organizuoja ir jo nuostatus tvirtina Valstybinės visuomenės sveikatos priežiūros tarnybos direktorius. Visuomenės sveikatos priežiūros centro padalinių, filialų vadovai į darbą taip pat priimami viešo konkurso būdu penkeriems metams, o viešą konkursą organizuoja ir jo nuostatus tvirtina direktorius. Įstaigos direktoriumi, jos padalinių ir filialų vadovais gali būti asmenys, kurie atitinka Sveikatos apsaugos ministerijos patvirtintus kvalifikacinius reikalavimus, bet ne vyresnis kaip 65 metų asmuo.

Visuomenės sveikatos priežiūros centras gali turėti filialus, kuris yra jos padalinys, turintis atskirą buveinę bei administraciją. Filialas nėra juridinis asmuo ir veikia atitinkamo visuomenės sveikatos centro, kaip juridinio asmens, vardu pagal jo nuostatus ir direktoriaus suteiktus įgaliojimus, nurodytus filialo nuostatuose. Filialas gali turėti sąskaitą ir jų skaičius neribojamas.

Filialui vadovauja vyriausiasis gydytojas, kuris už jo veiklą yra atskaitingas visuomenės sveikatos centro direktoriui ir kitiems jo kolegialiems valdymo organams visuomenės sveikatos centro nuostatuose nustatyta tvarka.

4.3.2.8. Įstaigų prie Švietimo ir mokslo ministerijos teritorinės struktūros

Tai vienintelė ministerija, kurios reguliavimo sistemoje funkcionuojančios įstaigos neturi teritorinių įstaigų arba teritorinių struktūrinių padalinių. Kitaip nei kai kurios kitos ministerijos, tokių struktūrų teritoriniuose administraciniuose vienetuose tiesiogiai nėra įsteigusi ir pati ministerija. Kartu reikia pažymėti, kad Švietimo ir mokslo ministerijos reguliavimo

[568] Valstybinės visuomenės sveikatos priežiūros tarnybos prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos direktoriaus 2000 m. lapkričio 9 d. įsakymas Nr. 12 „Dėl nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2000 m. lapkričio 17 d. Nr. 99. Publikacijos Nr. 3156.

sistemoje nėra funkcionuojančių įstaigų, kurios būtų įsteigtos pagal Vyriausybės įstatymo 30 straipsnio 1 dalies nuostatą.

4.3.2.9. Teisingumo ministerijos ir įstaigų prie Teisingumo ministerijos teritorinės įstaigos ir teritoriniai struktūriniai padaliniai

4.3.2.9.1. Hipotekos skyriai

Pagal Hipotekos registro steigimo įstatymo (1996 m. rugsėjo 24 d. įstatymo Nr. I–1544 redakcija) 1 straipsnio 1 dalį Lietuvos Respublikos hipotekos registras (toliau – Hipotekos registras) susideda iš centrinio hipotekos registro bei vietinių hipotekos registrų[569]. Teisingumo ministerijos 1997 m. rugsėjo 4 d. įsakymu Nr. 77 „Dėl hipotekos skyrių įsteigimo bei jų veiklos teritorijos nustatymo“ nuo 1997 m. spalio 1 d. buvo įsteigti hipotekos skyriai Kauno miesto, Klaipėdos miesto, Panevėžio miesto, Šiaulių miesto, Vilniaus miesto 1-os apylinkės, Alytaus miesto, Marijampolės rajono, Tauragės rajono, Telšių miesto ir Utenos rajono apylinkių teismuose. Taigi nuo anksčiau nurodytos datos buvo įsteigta dešimt hipotekos skyrių apskričių centruose esančiuose apylinkių teismuose, kurių veiklos teritorija sutapo su atitinkamos apskrities ribomis.

Ši hipotekos skyrių sistema funkcionavo iki 1999 m. kovo 15 d. Teisingumo ministro 1999 m. vasario 19 d. įsakymu Nr. 32 „Dėl hipotekos skyrių veiklos teritorijų, dokumentų perdavimo ir prašymų pateikimo hipotekos skyriams tvarkos nustatymo“ įsteigiami penki nauji hipotekos skyriai (Ignalinos, Kelmės, Rokiškio, Ukmergės, Mažeikių) ir perskirstoma veikusių skyrių veiklos teritorija: 1) Alytaus rajono apylinkės teismo hipotekos skyriaus veikla apima Alytaus miesto, Alytaus rajono, Druskininkų, Lazdijų rajono ir Varėnos rajono savivaldybes; 2) Ignalinos rajono apylinkės teismo hipotekos skyriaus – Ignalinos rajono ir Visagino miesto savivaldybes; 3) Kauno miesto apylinkės teismo hipotekos skyriaus – Birštono, Jonavos rajono, Kaišiadorių rajono, Kauno miesto, Kauno rajono, Kėdainių rajono, Prienų rajono ir Raseinių rajono savivaldybes; 4) Kelmės rajono apylinkės teismo hipotekos skyriaus – Kelmės rajono savivaldybę; 5) Klaipėdos miesto apylinkės teismo hipotekos skyriaus – Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono, Kretingos rajono, Neringos, Palangos miesto ir Šilutės rajono savivaldybes; 6) Marijampolės rajono apylinkės teismo hipotekos

[569] Valstybės žinios. 1996 m. spalio 16 d. Nr. 100. Publikacijos Nr. 2266.

skyriaus – Kalvarijos, Kazlų Rūdos, Marijampolės, Šakių rajono ir Vilkaviškio rajono savivaldybes; 7) Mažeikių rajono apylinkės teismo hipotekos skyriaus – Akmenės rajono, Mažeikių rajono ir Skuodo rajono savivaldybes; 8) Panevėžio miesto apylinkės teismo hipotekos skyriaus – Biržų rajono, Kupiškio rajono, Panevėžio miesto, Panevėžio rajono ir Pasvalio rajono savivaldybes; 9) Rokiškio rajono apylinkės teismo hipotekos skyriaus – Rokiškio rajono savivaldybę; 10) Šiaulių miesto apylinkės teismo hipotekos skyriaus – Joniškio rajono, Pakruojo rajono, Radviliškio rajono, Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybes; 11) Tauragės rajono apylinkės teismo hipotekos skyriaus – Jurbarko rajono, Pagėgių, Šilalės rajono ir Tauragės rajono savivaldybes; 12) Telšių rajono apylinkės teismo hipotekos skyriaus – Plungės rajono, Rietavo ir Telšių rajono savivaldybes; 13) Ukmergės rajono apylinkės teismo hipotekos skyriaus – Širvintų rajono ir Ukmergės rajono savivaldybes; 14) Utenos rajono apylinkės teismo hipotekos skyriaus – Anykščių rajono, Molėtų rajono, Utenos rajono ir Zarasų rajono savivaldybes; 15) Vilniaus miesto 1-osios apylinkės teismo hipotekos skyriaus – Elektrėnų, Šalčininkų rajono, Švenčionių rajono, Trakų rajono, Vilniaus miesto ir Vilniaus rajono savivaldybes. Taigi hipotekos skyrių skaičius padidėjo iki penkiolikos ir pasikeitė (sumažėjo) jų veiklos teritorija, kuri dabar tapatinama ne su apskričių, o su tam tikrų savivaldybių skaičiumi ir ribomis.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad praėjus 16 metų po nepriklausomybės atkūrimo teritorinių hipotekos skyrių administracinis teisinis statusas visiškai nereglamentuotas. Šiandien nėra teisės akto, kuriame būtų aiškiai apibrėžta minėtų struktūrų veikla. Taigi šiuo metu ne tik nėra teritorinių hipotekos skyrių įstatymu nustatyto reglamentavimo, tačiau jie neturi netgi savo nuostatų. Dviprasmiškas ir hipotekos skyrių vadovų (hipotekos teisėjo) statusas: viena vertus, jie lyg ir pavaldūs atitinkamo rajono (miesto) apylinkės teismo pirmininkui, kita vertus, kaip skyrių vadovai, pavaldūs ir atskaitingi Teisingumo ministerijai. Be to, visiškai neaišku, kodėl minėti skyriai funkcionuoja Teisingumo ministerijos ir tam tikrų rajono (miesto) apylinkės teismų reguliavimo sistemose, o ne traktuojami kaip Centrinės hipotekos įstaigos teritoriniai struktūriniai padaliniai.

4.3.2.9.2. Lietuvos metrologijos inspekcijos teritoriniai struktūriniai padaliniai

Remiantis Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2001 m. liepos 9 d. įsakymo Nr. 139 „Dėl Lietuvos metrologijos inspekcijos nuostatų patvirtinimo“ 14 punktu, Lietuvos metrologijos inspekcijos valdymo

struktūrą sudaro inspekcijos administracija ir 10 apskričių padalinių pagal Lietuvos Respublikos administracinį teritorinį suskirstymą[570]. Apskrityse funkcionuojantys Lietuvos metrologijos inspekcijos struktūriniai padaliniai vadinami sektoriais (pvz., Lietuvos metrologijos inspekcijos Kauno apskrities sektorius, Lietuvos metrologijos inspekcijos Klaipėdos apskrities sektorius) ir skyriais (pvz., Lietuvos metrologijos inspekcijos Alytaus apskrities skyrius). Taigi Lietuvos Respublikos apskričių centruose veikia penki sektoriai (Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Vilniaus ir Šiaulių apskričių sektoriai) ir penki skyriai (Alytaus, Marijampolės, Tauragės, Telšių ir Utenos apskričių skyriai). Atsižvelgiant į sektorių ir skyrių išdėstymą apskričių aspektu galima daryti išvadą, kad penkiose didžiosiose apskrityse įsteigti sektoriai, o kitose penkiose mažesnėse apskrityse – skyriai.

Lietuvos metrologijos inspekcijos atitinkamos apskrities padaliniui vadovauja viršininkas[571] (ir sektoriui, ir skyriui), kuris vykdo ir apskrities padalinio vyriausiojo valstybinio inspektoriaus funkcijas. Jį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Lietuvos metrologijos inspekcijos viršininkas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Apskričių sektoriai ir skyriai į struktūrinius organizacinius vienetus neskirstomi, o juos sudaro tik tam tikri valstybės tarnautojai, kurių skaičius svyruoja nuo dviejų (kartu su viršininku) iki septynių. Lietuvos metrologijos inspekcijos teritorinių struktūrinių padalinių nuostatus, struktūrinių padalinių viršininkų ir kitų valstybės tarnautojų pareigybių aprašymus tvirtina, į pareigas priima ir iš jų atleidžia valstybės tarnautojus, skiria jiems nuobaudas bei juos skatina Lietuvos metrologijos inspekcijos viršininkas.

[570] Valstybės žinios. 2001 m. liepos 11 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 2157.

[571] Lietuvos metrologijos inspekcijos apskrities sektoriaus (skyriaus) viršininkas: 1) planuoja sektoriaus (skyriaus) veiklą ir sprendžia jo kompetencijai priskirtus klausimus; 2) organizuoja sektoriaus (skyriaus) darbą – paskirsto užduotis valstybės tarnautojams bei darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, kontroliuoja jų vykdymą, užtikrina darbo drausmę bei asmeniškai atsako už sektoriui (skyriui) priskirtų uždavinių ir funkcijų vykdymą; 3) Lietuvos metrologijos inspekcijos viršininko, viršininko pavaduotojo reikalavimu atsiskaito už sektoriaus (skyriaus) veiklą; 4) nustatyta tvarka inicijuoja tarnybinių nuobaudų skyrimo sektoriaus (skyriaus) valstybės tarnautojams ar drausminių nuobaudų skyrimo sektoriaus (skyriaus) darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, procedūras; 5) teikia Lietuvos metrologijos inspekcijos viršininkui siūlymus dėl sektoriaus (skyriaus) valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skatinimo; 6) Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka vertina tiesiogiai pavaldžių sektoriaus (skyriaus) valstybės tarnautojų tarnybinę veiklą; 7) Lietuvos metrologijos inspekcijos viršininko pavedimu atstovauja inspekcijai kitose institucijose ar įstaigose; 8) gali turėti kitų suteiktų įgaliojimų.

Apskričių sektoriuose ir skyriuose dirbančių valstybės tarnautojų skaičių, tvirtindamas inspekcijos etatų ir pareigybių sąrašą, nustato Lietuvos metrologijos inspekcijos viršininkas. Taip pat reikia pažymėti, kad sektoriai nuo skyrių skiriasi ir mažesniu juose dirbančių valstybės tarnautojų skaičiumi. Apskričių sektoriuose dirba nuo trijų iki septynių valstybės tarnautojų, o visuose apskričių skyriuose yra tik dvi valstybės tarnautojų pareigybės (tiksliau vienas specialistas ir skyriaus viršininkas). Pagal Lietuvos metrologijos inspekcijos viršininko 2004 m. gruodžio 27 d. įsakymu Nr. 11V–81 „Dėl Lietuvos metrologijos inspekcijos etatų sąrašo ir valstybės tarnautojų pareigybių sąrašo patvirtinimo“ iš viso Lietuvos metrologijos inspekcijos teritoriniams struktūriniams padaliniams (apskričių sektoriams ir skyriams) nustatyta 31 pareigybė.

4.3.2.9.3. Pataisos inspekcijos

Tarnybos Kalėjimų departamente prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos statuto patvirtinimo įstatymo 7 straipsnio 2 dalyje įtvirtina, kad pataisos inspekcijas steigia, reorganizuoja, pertvarko ir likviduoja Teisingumo ministerija teisės aktų nustatyta tvarka[572]. Įgyvendindamas šią nuostatą teisingumo ministras 2000 m. rugpjūčio 21 d. įsakymu Nr. 178 „Dėl Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos pataisos inspekcijų įsteigimo“ įsteigė 52 miestų ir rajonų pataisos inspekcijas. Beveik po pusantrų metų teisingumo ministras 2001 m. gruodžio 29 d. įsakymu pripažino netekusiu galios anksčiau minėtą įsakymą ir jo 1 punktu įsteigė penkias regionų pataisos inspekcijas[573], t. y. Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių ir Vilniaus regionų pataisos inspekcijas. Tuo pačiu įsakymu Kalėjimų departamentui pavedamos vykdyti anksčiau nurodytų pataisos inspekcijų steigėjo funkcijos.

Kalėjimų departamentas 2002 m. kovo 13 d. įsakymu Nr. 32 „Dėl Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių ir Vilniaus regionų pataisos inspekcijų aptarnaujamų teritorijų nustatymo“ nustatė, kad Kalėjimų departamento Kauno, Klaipė-

[572] Valstybės žinios. 2000 m. gegužės 12 d. Nr. 39. Publikacijos Nr. 1088.

[573] Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2001 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. 275 „Dėl Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos pavaldžių Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių ir Vilniaus regionų pataisos inspekcijų įsteigimo“ // Valstybės žinios. 2002 m. sausio 11 d. Nr. 3. Publikacijos Nr. 86.

dos, Panevėžio, Šiaulių ir Vilniaus regionų pataisos inspekcijos įgyvendina teisės aktuose, reglamentuojančiuose inspekcijų veiklą, joms pavestus uždavinius ir vykdo nustatytas funkcijas šiose Lietuvos Respublikos teritorijos dalyse:

1) Kalėjimų departamento Kauno regiono pataisos inspekcija bei jai pavaldžios miestų ir rajonų pataisos inspekcijos – visose Kauno ir Marijampolės apskrityse esančiose savivaldybėse bei Tauragės apskrities Jurbarko rajono savivaldybėje;
2) Kalėjimų departamento Klaipėdos regiono pataisos inspekcija bei jai pavaldžios miestų ir rajonų pataisos inspekcijos – visose Klaipėdos apskrityje esančiose savivaldybėse, Tauragės apskrities Šilalės rajono, Tauragės rajono bei Pagėgių savivaldybėse ir Telšių apskrities Plungės rajono bei Rietavo savivaldybėse;
3) Kalėjimų departamento Panevėžio regiono pataisos inspekcija bei jai pavaldžios miestų ir rajonų pataisos inspekcijos – visose Panevėžio apskrityje esančiose savivaldybėse ir Utenos apskrities Anykščių rajono, Utenos rajono bei Zarasų rajono savivaldybėse;
4) Kalėjimų departamento Šiaulių regiono pataisos inspekcija bei jai pavaldžios miestų ir rajonų pataisos inspekcijos – visose Šiaulių apskrityje esančiose savivaldybėse ir Telšių apskrities Mažeikių rajono ir Telšių rajono savivaldybėse;
5) Kalėjimų departamento Vilniaus regiono pataisos inspekcija bei jai pavaldžios miestų ir rajonų pataisos inspekcijos – visose Vilniaus ir Alytaus apskrityse esančiose savivaldybėse ir Utenos apskrities Molėtų rajono, Ignalinos rajono bei Visagino miesto savivaldybėse.

Remiantis tuo, kas išdėstyta, darytina išvada, kad regionų pataisos inspekcijų aptarnaujama teritorija nėra siejama su Lietuvos Respublikos teritoriniu administraciniu suskirstymu, nes jų veiklos teritorija apima didesnę Lietuvos Respublikos teritorijos dalį nei teritorinis administracinis vienetas – apskritis. Kitaip sakant, regionų pataisos inspekcijų veiklos teritorija sutampa su atitinkamų apygardų teismų veiklos teritorija. Be to, atkreiptinas dėmesys į tai, kad regioninės pataisos inspekcijos joms priskirtas funkcijas vykdo per savo struktūrinius padalinius – teritorines pataisos inspekcijas, nes pačios realiai tiesiogiai minėtų padalinių atžvilgiu atlieka tik organizacines, kontrolės ir koordinavimo funkcijas.

Tam tikro regiono pataisos inspekcija apibrėžiama kaip Kalėjimų departamentui pavaldi valstybės įstaiga, Kalėjimų departamento direktoriaus

įsakymu nustatytoje Lietuvos Respublikos teritorijos dalyje gyvenantiems asmenims vykdanti bausmes, nesusijusias su laisvės atėmimu (išskyrus turtinių teisių apribojimo bausmes), bausmės vykdymo atidėjimą, lygtinį paleidimą iš pataisos įstaigų, lygtinį atleidimą nuo laisvės atėmimo bausmės prieš terminą, baudžiamojo poveikio priemonę nemokamus darbus ir padedanti asmenims, esantiems inspekcijos įskaitoje, integruotis į visuomenę. Regionų pataisos inspekcijos savo veikloje vadovaujasi Konstitucija, įstatymais, kitais Seimo priimtais teisės aktais, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis, Respublikos Prezidento dekretais, Vyriausybės nutarimais, teisingumo ministro, Kalėjimų departamento direktoriaus įsakymais, kitais teisės aktais ir regionų pataisos inspekcijų nuostatais. Jos yra viešieji juridiniai asmenys, turintys sąskaitas bankuose, antspaudus su savo pavadinimu ir Lietuvos valstybės herbu. Regionų pataisos inspekcijos iš esmės finansuojamos iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų, skirtų Kalėjimų departamentui, tačiau teisės aktų nustatyta tvarka jos gali gauti ir paramą.

Regiono pataisos inspekcijai vadovauja ir už jos veiklą atsako direktorius, kurį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų teisingumo ministras. Jie į šias pareigas skiriami objektyviai įvertinus jų profesinį pasirengimą, įgūdžius ir pranašumus uždaro konkurso būdu. Regiono pataisos inspekcijos direktorius neturi pavaduotojo, todėl direktoriaus pareigas, jo nesant (atostogauja, serga, išvykęs į komandiruotę ir pan.), eina Kalėjimų departamento direktoriaus įsakymu paskirtas vienas iš regiono pataisos inspekcijos pareigūnų. Regiono pataisos inspekcijos direktorius tiesiogiai pavaldus Kalėjimų departamento direktoriui ir jis vykdo šias funkcijas:

1) veikia inspekcijos vardu ir atstovauja jai visose institucijose, o jei reikia, dalį savo teisių perduoda jam pavaldiems pareigūnams, valstybės tarnautojams ir darbuotojams;
2) atsako už inspekcijai keliamų uždavinių įgyvendinimą;
3) organizuoja ir kontroliuoja visą atitinkamo regiono pataisos inspekcijos veiklą arba dalį šių funkcijų paveda kitiems pareigūnams;
4) atsako už tam tikro regiono pataisos inspekcijai skirtų valstybės biudžeto lėšų panaudojimo tikslingumą, inspekcijos materialinės bazės kūrimą ir tausojimą, užtikrina darbuotojų saugos ir sveikatos reikalavimų vykdymą;
5) pagal savo kompetenciją leidžia įsakymus, duoda nurodymus, įpareigojimus pavaldiems pareigūnams arba kitiems valstybės tarnautojams, darbuotojams ir užtikrina jų vykdymo kontrolę;

6) tvirtina regiono pataisos inspekcijos teritorinių pataisos inspekcijų nuostatus ir pareigybių aprašymus;
7) organizuoja regiono pataisos inspekcijos veiklos planavimą, teikia Kalėjimų departamento direktoriui tvirtinti inspekcijos veiklos pagrindinių priemonių pusmečių planus;
8) vadovauja regiono pataisos inspekcijos pareigūnų atestacijos ir kvalifikacijos vertinimo komisijoms, yra jų pirmininkas;
9) pagal savo kompetenciją skatina ir skiria drausmines nuobaudas regiono pataisos inspekcijos personalui ir inspekcijos įskaitoje esantiems nuteistiesiems.

Regiono pataisos inspekciją paprastai sudaro direktorius, Administracijos reikalų skyrius ir Buhalterinės apskaitos grupė. Administracijos reikalų skyriui vadovauja viršininkas, jo sudėtyje taip pat yra raštvedės, analitiko ir gali būti ūkvedžio pareigybės. Buhalterinės apskaitos grupėje dirba vienas (pvz., Panevėžio, Šiaulių regionų pataisos inspekcijos) arba du darbuotojai (pvz., Kauno ir Vilniaus regionų pataisos inspekcijos). Regionų pataisos inspekcijų vidinę struktūrą nustato ir tvirtina Kalėjimų departamento direktorius.

Kiekviena regiono pataisos inspekcija turi teritorines pataisos inspekcijas, kurių veikla apima vienos ar dviejų savivaldybių teritorijas. Tai atitinkamo regiono pataisos inspekcijos teritorinis struktūrinis padalinys, vykdantis regiono pataisos inspekcijos direktoriaus įsakymu nustatytoje teritorijoje gyvenantiems asmenims bausmes, nesusijusias su laisvės atėmimu (išskyrus turtinių teisių apribojimo bausmes), bausmės vykdymo atidėjimą, lygtinį paleidimą iš pataisos įstaigų, lygtinį atleidimą nuo laisvės atėmimo bausmės prieš terminą, baudžiamojo poveikio priemonę – nemokamus darbus ir padedantis asmenims, esantiems inspekcijos įskaitoje, integruotis į visuomenę. Teritorinė pataisos inspekcija steigiama, keičiama jos sudėtis ar likviduojama Kalėjimų departamento direktoriaus įsakymu ir yra tiesiogiai pavaldi tam tikro regiono pataisos inspekcijos direktoriui. Viešojo juridinio asmens statuso jos neturi.

Šios pataisos inspekcijos veikia pagal tam tikro regiono, kuriam ji priklauso, pataisos inspekcijos direktoriaus patvirtintus nuostatus. Remdamasis Kalėjimų departamento direktoriaus įsakymu nustatyta aptarnaujama teritorija, regiono pataisos inspekcijos direktorius įsakymu dėl veiklos sričių paskirstymo sudaro atitinkamo regiono valdymo schemą. Pavyzdžiui, Kauno regiono pataisos inspekcija turi 10 teritorinių – Kėdainių, Jurbarko, Vilkaviškio, Prienų, Jonavos, Raseinių, Šakių, Marijam-

polės, Kaišiadorių rajonų bei Kauno miesto ir rajono – pataisos inspekcijų, Šiaulių turi 8 teritorines – Šiaulių miesto ir rajono, Radviliškio, Pakruojo, Joniškio, Kelmės, Mažeikių, Telšių, Akmenės rajonų – pataisos inspekcijas, Vilniaus turi 13 – Vilniaus miesto ir rajono, Alytaus miesto ir rajono, Druskininkų miesto, Ignalinos rajono, Lazdijų rajono, Molėtų rajono, Šalčininkų rajono, Širvintų rajono, Švenčionių rajono, Trakų rajono, Ukmergės rajono, Varėnos rajono, Visagino miesto – pataisos inspekcijų ir t. t. Taigi funkcionuoja teritorinės miestų ar rajonų arba miestų ir rajonų (pvz., Vilniaus miesto ir rajono pataisos inspekcija ir t. t.) pataisos inspekcijos, kurių pavadinimui tiesioginę įtaką turi aptarnaujama veiklos teritorija, kuri taip pat susijusi (sutampa) ir su savivaldybių (miestų ar rajonų arba miesto ir rajono) ribomis.

Regiono pataisos inspekcijos teritorinei pataisos inspekcijai vadovauja viršininkas, vyresnysis inspektorius arba inspektorius, kuriuos į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Kalėjimų departamento direktorius. Didžiųjų miestų (Kauno miesto ir rajono, Klaipėdos miesto ir rajono, Panevėžio miesto ir rajono, Šiaulių miesto ir rajono bei Vilniaus miesto ir rajono) teritorinėms pataisos inspekcijoms paprastai vadovauja viršininkas, o visų kitų – vyresnieji inspektoriai. Jie tiesiogiai yra pavaldūs atitinkamo regiono pataisos inspekcijos direktoriui ir atsako už inspekcijai pavestų uždavinių bei funkcijų vykdymą. Minėtos inspekcijos iš kitų teritorinių pataisos inspekcijų taip pat išsiskiria joms nustatytų pareigybių skaičiumi. Teritorinių pataisos inspekcijų pareigūnai, valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, tiesiogiai pavaldūs teritorinės pataisos inspekcijos vadovui. Teritorinės pataisos inspekcijos vadovo funkcijas, jo nesant, atlieka kitas paskirtas pareigūnas. Teritorinės pataisos inspekcijos į struktūrinius organizacinius vienetus neskaidomos. Pagal savo veiklos teritorijas teritorinės pataisos inspekcijos tiesiogiai vykdo gaunamus teismų nuosprendžius (nutartis).

Regionų pataisos ir teritorinėms pataisos inspekcijoms priskirtas funkcijas įgyvendina pareigūnai (statutiniai valstybės tarnautojai), valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Pareigūnų tarnybą reglamentuoja tarnybos Kalėjimų departamente prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos statutas. Jiems Valstybės tarnybos įstatymo nuostatos taikomos tik tiek, kiek jų statuso nereglamentuoja minėtas statutas. Šios paskirties įstaigose dirbančių valstybės tarnautojų statusą nustato Valstybės tarnybos įstatymas ir kiti su juo susiję teisės aktai, o darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, – Darbo kodeksas ir kiti su juo susiję teisės aktai.

4.3.2.9.4. Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos

Seimo priimtas Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo pakeitimo įstatymas (2005 m. sausio 20 d. įstatymo Nr. X–78 redakcija) nustatė visiškai naują valstybės garantuojamos teisinės pagalbos teikimo modelį. Minėto įstatymo 5 straipsnyje tarp valstybės garantuojamos teisinės pagalbos valdymo institucijų nurodytos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos, kurios funkcionuoja Teisingumo ministerijos reguliavimo sistemoje. Būtent per šias tarnybas Teisingumo ministerija užtikrina jai pavestų funkcijų valstybės garantuojamos teisinės pagalbos srityje įgyvendinimą bei administruoja ir kontroliuoja jų vykdymą.

Įgyvendindamas Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo nuostatas teisingumo ministras 2005 m. balandžio 5 d. įsakymu Nr. 1R–105 „Dėl valstybės garantuojamos teisinės pagalbos steigimo ir viešųjų įstaigų Vilniaus viešosios advokatų kontoros bei Šiaulių viešosios advokatų kontoros pertvarkymo“ įsteigė Kauno, Klaipėdos ir Panevėžio valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybas bei pertvarkė jau veikiančias Vilniaus ir Šiaulių viešąsias advokatų kontoras – jas atitinkamai pervadino Vilniaus ir Šiaulių valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybomis. Taigi iš viso buvo suformuotos penkios valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos.

Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba yra biudžetinė įstaiga, finansuojama iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto bei turinti viešojo juridinio asmens statusą, antspaudą su Lietuvos valstybės herbu bei savo pavadinimu ir sąskaitą banke, kurios savininko teises ir pareigas įgyvendina Teisingumo ministerija, t. y. steigėjas yra Teisingumo ministerija. Kiekvienos iš jų aptarnaujama teritorija sutampa su apygardos teismų veiklos teritorija.

Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos organizuoja antrinės teisinės pagalbos[574] teikimą apygardos teismo teritorijoje, priima sprendimus dėl antrinės teisinės pagalbos teikimo, sudaro sutartis su advokatais, kurie teikia antrinę teisinę pagalbą, kontroliuoja advokatų ant-

[574] Antrinė teisinė pagalba – dokumentų rengimas, gynyba ir atstovavimas bylose, įskaitant vykdymo procesą, atstovavimas išankstinio ginčo sprendimo ne teisme atveju, jeigu tokią tvarką nustato įstatymai arba teismo sprendimai. Be to, ši teisinė pagalba apima bylinėjimosi išlaidų bylose, išnagrinėtose civilinio proceso tvarka, su bylos nagrinėjimu administracinio proceso tvarka susijusių išlaidų ir su baudžiamojoje byloje pareikšto civilinio ieškinio nagrinėjimu susijusių išlaidų atlyginimą.

rinės teisinės pagalbos teikimą, antrinę teisinę pagalbą teikiantiems advokatams arba viešosioms įstaigoms moka užmokestį už suteiktą pirminę teisinę pagalbą, kai Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos įstatymo 15 straipsnio 8 dalyje numatytu atveju organizuoja pirminės pagalbos teikimą, ir už antrinę teisinę pagalbą, interneto tinklalapyje, spaudiniuose, per visuomenės informavimo priemones informuoja apie galimybes ir sąlygas gauti valstybės garantuojamą teisinę pagalbą bei atlieka kitas teisės aktų nustatytas funkcijas.

Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybai vadovauja įstaigos vadovas (direktorius[575]), kurį Valstybės tarnybos nustatyta tvarka į pareigas priima ir iš jų atleidžia, skatina ir skiria jam drausmines nuobaudas teisingumo ministras. Tarnybos direktorių, negalint jam eiti pareigų, pavaduoja jo įgaliotas tarnybos valstybės tarnautojas, nes pavaduotojo jis neturi. Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos struktūrą, pareigybių sąrašą ir pareigybių aprašymus tvirtina teisingumo ministras. Pagal teisingumo ministro 2006 m. kovo 20 d. įsakymo Nr. 1R–81 „Dėl teisingumo ministro 2005 m. balandžio 5 d. įsakymo Nr. 1R–106 „Dėl valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybų pareigybių sąrašo ir pareigybių aprašymo patvirtinimo“ pakeitimo“ nustatyta, kad Kauno, Klaipėdos, Panevėžio ir Šiaulių valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybas sudaro direktorius ir 4 valstybės tarautojai bei darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, o Vilniaus – direktorius ir 6 valstybės tarnautojai bei darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Teisingumo ministras pareigybių sąrašus ir jų aprašymus gali pavesti tvirtinti atitinkamos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos direktoriui. Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos į organizacinius struktūrinius vienetus neskaidomos.

[575] Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos direktorius: 1) organizuoja tarnybos veiklą; 2) veikia jos vardu ir atstovauja jai santykiuose su kitais asmenimis; 3) atsako už tarnybai skirtų valstybės biudžeto lėšų panaudojimo tikslingumą, įstaigos materialinės bazės kūrimą ir tausojimą, užtikrina darbuotojų saugos ir sveikatos reikalavimų vykdymą; 4) Valstybės tarnybos įstatymo ir Darbo kodekso nustatyta tvarka, neviršydamas nustatyto metinio darbo užmokesčio fondo, priima į pareigas ir iš jų atleidžia valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, skiria jiems nuobaudas ir skatina, tvirtina tarnybos pareigybių sąrašą ir pareigybių aprašymus; 5) teisės aktų nustatyta tvarka nustato tarnybos valstybės tarnautojams ir darbuotojams priedus ir priemokas, neviršydamas nustatyto metinio darbo užmokesčio fondo; 6) teikia duomenis ir dokumentus Juridinių asmenų registrui; 7) kiekvienais metais iki kovo 1 d. pateikia Teisingumo ministerijai tarnybos veiklos ataskaitą; 8) vykdo kitas pareigas, kurias nustato teisės aktai ir jo pareigybės aprašymas.

4.3.2.9.5. Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai

Nei Vartotojų teisių gynimo įstatyme[576] (1994 m. lapkričio 10 d. įstatymo Nr. I–657 redakcija), nei Vyriausybės 2007 m. balandžio 18 d. nutarime Nr. 359 „Dėl Nacionalinės vartotojų teisių apsaugos tarybos prie Teisingumo ministerijos pavadinimo pakeitimo ir Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos nuostatų patvirtinimo“[577], nei Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos 2007 m. balandžio 24 d. įsakyme Nr. 1–69 „Dėl Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos darbo reglamento patvirtinimo“ nieko neužsimenama apie Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos teritorinius struktūrinius padalinius. Kaip matyti iš Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos valdymo struktūrinės schemos[578], ji turi teritorinius skyrius apskrityse: Vilniaus apskrities skyrius, Kauno apskrities skyrius, Klaipėdos apskrities skyrius, Šiaulių apskrities skyrius, Panevėžio apskrities skyrius, Alytaus apskrities skyrius, Utenos apskrities skyrius, Marijampolės apskrities skyrius, Tauragės apskrities skyrius ir Telšių apskrities skyrius. Taigi iš viso funkcionuoja dešimt Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos apskričių skyrių. Jų veiklos teritorija sutampa su atitinkamos apskrities, kaip teritorinio administracinio vieneto, ribomis.

Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos skyriai[579] apskrityse buvo įsteigti dviem etapais: Nacionalinės vartotojų teisių apsaugos tary-

[576] Valstybės žinios. 1994 m. gruodžio 7 d. Nr. 94. Publikacijos Nr. 1833; 2007 m. sausio 30 d. Nr. 12. Publikacijos Nr. 488.

[577] Valstybės žinios. 2007 m. balandžio 21 d. Nr. 44. Publikacijos Nr. 1680.

[578] http://www.vartotojoteises.lt/index.php?2032486190.

[579] Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos apskričių skyriai: 1) bendradarbiauja su Vyriausybės atstovu bei kitomis apskrityje esančiomis valstybės ir savivaldybės institucijomis, kad būtų įgyvendinta vartotojų teisių apsaugos politika; 2) dalyvauja ir teikia siūlymus rengiant Tarnybos strateginį veiklos planą bei vartotojų švietimo programą; 3) atstovauja Tarnybai apskrityje valstybės valdymo ir savivaldybių institucijose sprendžiant klausimus, susijusius su vartotojų teisių apsauga; 4) bendradarbiauja ir palaiko glaudžius ryšius su nevyriausybinėmis vartotojų organizacijomis apskrityje bei teikia siūlymus, kaip tobulinti bendradarbiavimą; 5) spaudoje ir kitose visuomenės informavimo priemonėse informuoja apskrities gyventojus apie savo veiklą, teikia vartotojams skubią informaciją apie nesaugius produktus; 6) atlieka analizę vartotojų teisių apsaugos srityje ir kas ketvirtį teikia informaciją ir ataskaitas Tarnybos direktoriui; 7) priima vartotojus bei kitus asmenis apskrities skyriaus kompetencijos klausimais; 8) teisės aktų nustatyta tvarka nagrinėja asmenų prašymus, skundus ir pranešimus, teikia siūlymus dėl juose išdėstytų klausimų sprendimo, rengia atsakymus;

bos[580] 2004 m. sausio 15 d. nutarimu Nr. 10–4 „Dėl Nacionalinės vartotojų teisių apsaugos tarybos prie Teisingumo ministerijos administracijos struktūrinio pertvarkymo“ administracijos struktūroje buvo numatyti tarybos administracijos Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio apskričių skyriai, o antrojo etapo metu, t. y. Tarybos 2005 m. gegužės 6 d. nutarimu Nr. 10–48 „Dėl Nacionalinės vartotojų teisių apsaugos tarybos prie Teisingumo ministerijos administracijos struktūrinio pertvarkymo“ buvo numatyti dar penki – Tarybos administracijos Marijampolės, Alytaus, Telšių, Utenos ir Tauragės apskričių – skyriai. Taigi pirmojo etapo metu Tarybos administracijos skyriai buvo įsteigti penkiose didžiosiose Lietuvos Respublikos apskrityse, o vėliau (po metų ir keturių mėnesių) Nacionalinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos administracijos skyriai buvo įkurti kitose penkiose apskrityse. Pakeitus pavadinimą ir patvirtinus naują jau Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos valdymo struktūrą teritorinių padalinių išdėstymo modelis nesikeitė.

Tarnybos administracijos apskrities skyriui vadovauja skyriaus vedėjas, kurį skiria į pareigas ir iš jų atleidžia Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos direktorius Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Vedėjas tiesiogiai pavaldus tarnybos direktoriui. Apskrities skyriaus vedėjo, laikinai jo nesant (atostogų, ligos ir kitais atvejais), pareigas eina Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos direktoriaus paskirtas valstybės tarnautojas. Tai reiškia, kad apskričių skyrių vedėjai neturi pavaduotojų. Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos apskrities skyriaus vedėjas: organizuoja apskrities skyriaus darbą, kad būtų vykdomi nustatyti uždaviniai ir funkcijos; atlieka gautų pavedimų vykdymo kontrolę; atsako už tai, kaip laikomasi Lietuvos Respublikos įstatymų, vykdomi Vyriausybės nutarimai, Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarny-

9) prireikus dalyvauja sudarytose darbo grupėse, seminaruose, stažuotėse apskrities skyriaus kompetencijos klausimais; 10) atsako į paklausimus bei teikia informaciją, organizuoja seminarus vartotojams, verslininkams, pramoninkams, valstybės ir savivaldybės institucijoms vartotojų teisių apsaugos klausimais; 11) vykdo kitus Tarnybos direktoriaus pavedimus.

[580] Nacionalinė vartotojų teisių apsaugos taryba prie Teisingumo ministerijos buvo įsteigta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. spalio 24 d. nutarimu Nr. 1267 (Valstybės žinios. 2000 m. spalio 27 d. Nr. 90. Publikacijos Nr. 2799). Tokiu pavadinimu savo veiklą ji vykdė iki 2007 m. balandžio 11 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2007 m. balandžio 11 d. priėmė nutarimą Nr. 359, kuriuo Nacionalinės vartotojų teisių apsaugos taryba pervadinta Valstybine vartotojų teisių apsaugos tarnyba.

bos direktoriaus įsakymai, pavedimai ir nurodymai; sąžiningai atlieka savo pareigas, laikosi drausmės, valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklių; teikia skyriaus veiklos ataskaitas tarnybos direktoriui; pagal kompetenciją vykdo kitus tarnybos direktoriaus pavedimus ir nurodymus.

Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos apskrities skyrių nuostatus ir jų pareigybių sąrašą tvirtina Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos direktorius. Vadovaudamasis Valstybės tarnybos įstatymu, kitais įstatymais ir teisės aktais tarnybos direktorius priima į pareigas ir atleidžia iš jų apskrities skyrių valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, skatina juos, skiria jiems nuobaudas (tarnybines ir drausmines) bei pašalpas.

4.3.2.10. Įstaigų prie Ūkio ministerijos teritoriniai struktūriniai padaliniai

4.3.2.10.1. Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos teritoriniai struktūriniai padaliniai

Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos struktūrinė schema, patvirtinta Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos viršininko 2005 m. gruodžio 30 d. įsakymu Nr. 1R–166 „Dėl Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos prie Ūkio ministerijos struktūros patvirtinimo“, leidžia teigti, kad ją sudaro administracija ir teritoriniai padaliniai[581], kurie įvardijami kaip skyriai ir poskyriai. Minėta kontrolės institucija turi penkis teritorinius skyrius, kurie atitinkamai yra penkiuose didžiuosiuose šalies miestuose, t. y. Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje, Vilniuje ir Šiauliuose. Kiekvienas teritorinis skyrius turi poskyrį: Kauno skyrius – Marijampolės poskyrį; Klaipėdos skyrius – Tauragės poskyrį; Panevėžio skyrius – Utenos poskyrį; Vilniaus skyrius – Alytaus poskyrį; Šiaulių skyrius – Telšių poskyrį. Atsižvelgiant į Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos teritorinių struktūrinių padalinių išdėstymą teritorijos administracinių vienetų kontekste galima konstatuoti, kad yra įsteigti penki skyriai ir penki poskyriai, kurie yra apskričių centruose, t. y. išdėstyti apskričių principu. Taigi vieno Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos teritorinio skyriaus veiklos teritorija apima dviejų apskričių, kaip teritorijos administracinių vienetų, ribas.

[581] http://www.inspekcija.lt

Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos teritoriniai skyriai ir poskyriai[582] yra Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos teritoriniai struktūriniai padaliniai: skyriai tiesiogiai pavaldūs inspekcijos viršininko pavaduotojui, o poskyriai – atitinkamo skyriaus, į kurio sudėtį jie įeina, vedėjui (pvz., Vilniaus skyriaus Alytaus poskyris tiesiogiai pavaldus Vilniaus skyriaus vedėjui). Skyriaus ir poskyrio darbą organizuoja vedėjas[583], kurį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos viršininkas, kuris taip pat tvirtina teritorinių skyrių ir poskyrių struktūrą bei nuostatus. Teritorinio skyriaus personalą sudaro skyriaus vedėjas, į skyriaus sudėtį įeinančio poskyrio vedėjas ir valstybiniai inspektoriai, o teritorinio poskyrio – vedėjas ir valstybinai inspektoriai. Skyriuose kartu su vedėjais dirba nuo 7 iki 17 valstybės tarnautojų, o poskyriuose jų skaičius svyruoja nuo 3 iki 4. Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos teritoriniuose struktūriniuose padaliniuose dirbančių valstybės tarnautojų skaičių lemia kontroliuojamoje teritorijoje esančių įmonių skaičius.

[582] Teritorinių skyrių ir poskyrių funkcijos: 1) kontroliuoja, ar vartotojams teikiami ne maisto produktai atitinka teisės aktuose nustatytus privalomuosius ženklinimo, saugos, paskirties bei kokybės reikalavimus, išskyrus vaistus, medicinos reikmenis, ginklus bei kitus produktus, kurių kontrolę įgaliotos vykdyti kitos institucijos; 2) nustatyta tvarka taiko nesaugiems produktams rinkos ribojimo priemones ir kontroliuoja jų vykdymą; 3) kontroliuoja gamintojus ir pardavėjus ne maisto produktų ir paslaugų, ženklinimo klausimais; 4) tiria vartotojų skundus dėl ne maisto gaminių ir paslaugų, kurie neatitinka privalomųjų reikalavimų ir deklaruojamų rodiklių; 5) informuoja vartotojus apie rinkoje esančius nesaugius produktus; 6) konsultuoja vartotojus produktų saugos klausimais, dėl jų pažeistų teisių įsigijus nesaugius ar blogos kokybės produktus atkūrimo; 7) padeda vartotojams pateikti produktų saugos atitikties įvertinimo dokumentus teisėsaugos institucijoms, kad jos apgintų pažeistas jų teises; 8) teikia siūlymus inspekcijos vadovybei dėl teisės aktų, reglamentuojančių ne maisto produktų saugą, inspekcijos įsakymų, nustatančių tikrinimų planavimą, jų atlikimo procedūros pakeitimą.

[583] Teritorinio skyriaus arba poskyrio vedėjas: 1) užtikrina, kad skyriaus veikloje būtų laikomasi Lietuvos Respublikos teisės aktų, inspekcijos viršininko įsakymų ir skyriaus arba poskyrio veiklą reglamentuojančių nuostatų; 2) organizuoja, kordinuoja, analizuoja skyriaus ir poskyrio veiklą, sprendžia skyriaus ir pavaldaus poskyrio kompetencijai priskirtus klausimus; 3) užtikrina teisingą finansinę ūkinę veiklą bei skyriaus materialinių vertybių apsaugą; 4) sudaro tikrinamų įmonių planą – grafiką, išduoda ir registruoja pavedimus atlikti patikrinimus. Pagal raštvedybos taisykles ir inspekcijos viršininko įsakymu patvirtintą bylų nomenklatūrą registruoja ir saugo patikrinimų, susirašinėjimo rinkos priežiūros ir vartotojų teisių gynimo klausimais medžiagą; 5) nustatyta tvarka teikia inspekcijos administracijai ir kitiems skyriams informaciją apie nesaugius ar neatitinkančius nustatytų reikalavimų produktus; 6) apie atliktą darbą skyriaus vedėjas atsiskaito inspekcijos viršininko pavaduotojui, o teritorinio skyriaus poskyrio vedėjas – per teritorinio skyriaus vedėją atsiskaito inspekcijos viršininkui (patikrinimo aktais, elektroniniu paštu siunčiamomis ataskaitomis, darbo rezultatų suvestinėmis ir kt.).

4.3.2.10.2. Valstybinės energetikos inspekcijos teritoriniai skyriai

Nei Energetikos įstatyme[584] (2002 m. gegužės 16 d. įstatymo Nr. IX–884 redakcija), nei ūkio ministro 2002 m. liepos 26 d. įsakymu patvirtintuose Valstybinės energetikos inspekcijos nuostatuose[585] nėra reglamentuota jos vidinė organizacinė struktūra. Pagal minėtų nuostatų 13.1 punktą Valstybinės energetikos inspekcijos viršininkas nustato vidaus struktūrą ir darbo tvarką bei teritorinių skyrių išdėstymą.

Iš Valstybinės energetikos inspekcijos valdymo struktūrinės schemos matyti, kad ją sudaro septyni teritoriniai skyriai: 1) Vilniaus teritorinis skyrius apima Vilniaus miesto ir rajono, Širvintų rajono, Trakų bei Šalčininkų rajonų savivaldybes; 2) Kauno teritorinis skyrius – Kauno miesto ir rajono, Birštono, Kaišiadorių rajono, Prienų rajono, Jonavos rajono, Jurbarko rajono bei Šakių rajono savivaldybes; 3) Klaipėdos teritorinis skyrius – Klaipėdos miesto ir rajono, Kretingos rajono, Plungės rajono, Rietavo, Pagėgių, Tauragės rajono, Telšių rajono, Skuodo rajono, Šilutės ir Šilalės rajonų savivaldybes; 4) Panevėžio teritorinis skyrius – Panevėžio miesto ir rajono, Biržų rajono, Kėdainių rajono, Kupiškio rajono, Pasvalio ir Rokiškio rajonų savivaldybes; 5) Utenos teritorinis skyrius – Anykščių rajono, Ignalinos rajono, Molėtų rajono, Visagino miesto, Ukmergės rajono, Utenos rajono, Švenčionių ir Zarasų rajonų savivaldybes; 6) Šiaulių teritorinis skyrius – Kelmės rajono, Joniškio rajono, N. Akmenės rajono, Mažeikių rajono, Radviliškio rajono, Raseinių rajono ir Pakruojo rajono savivaldybes; Alytaus teritorinis skyrius – Lazdijų rajono, Marijampolės rajono, Varėnos rajono ir Vilkaviškio rajono savivaldybes. Kai kurie skyriai, pavyzdžiui, Klaipėdos teritorinis skyrius, dar turi inspektorius elektrai Tauragėje ir Telšiuose, Panevėžio teritorinis skyrius – inspektorius elektrai Kėdainiuose ir Rokiškyje, Alytaus teritorinis skyrius – inspektorius dujoms, šilumai ir elektrai Marijampolėje, Šiaulių teritorinis skyrius – inspektorius elektrai ir naftai Mažeikiuose.

Valstybinės energetikos inspekcijos teritoriniams skyriams vadovauja teritorinių skyrių vedėjai[586], kuriuos į pareigas skiria, iš jų atleidžia

[584] Valstybės žinios. 2002 m. birželio 7 d. Nr. 56. Publikacijos Nr. 2224.

[585] Valstybės žinios. 2002 m. rugpjūčio 9 d. Nr. 79. Publikacijos Nr. 3374.

[586] Valstybinės energetikos inspekcijos teritorinio skyriaus vedėjas: 1) organizuoja skyriaus darbą, nustato darbo tvarką, atsako už tai, kad būtų atliekamos skyriui pavestos

bei juos skatina ir skiria jiems tarnybines nuobaudas Valstybinės energetikos inspekcijos viršininkas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Valstybinės energetikos inspekcijos viršininkas taip pat tvirtina teritorinių skyrių nuostatus, pareigybių aprašymus, pareigybines instrukcijas, priima į valstybės tarnybą ir atleidžia teritorinių skyrių valstybės tarnautojus bei kitus darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, skatina juos ir skiria jiems tarnybines (drausmines) nuobaudas. Teritorinio skyriaus valstybės tarnautojų ir darbuotojų skaičius bei pareigybės nustatomos Valstybinės energetikos inspekcijos pareigybių sąraše, kurį kasmet tvirtina Valstybinės energetikos inspekcijos viršininkas (2006 m. teritoriniuose skyriuose nustatytas toks pareigybių skaičius: Vilniaus – 16, Kauno – 14, Klaipėdos – 14, Šiaulių – 14, Panevėžio – 14, Alytaus – 13 ir Utenos – 11). Valstybinės energetikos inspekcijos teritoriniai skyriai neturi juridinio asmens statuso. Tai Valstybinės energetikos inspekcijos teritoriniai struktūriniai padaliniai, turintys antspaudą su savo pavadinimu.

4.3.2.11. Užsienio reikalų ministerijos teritorinės struktūros

Užsienio reikalų ministerija yra antra institucija ministerijų sistemoje, kuri Lietuvos Respublikos teritoriniuose administraciniuose vienetuose neturi jokių teritorinių struktūrų. Tai paaiškinama tuo, kad, be šios ministerijos reguliavimo sistemoje veikiančių specifinės paskirties vykdomosios valdžios – Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos institucijos (diplomatinės atstovybės užsienio valstybėse, diplomatinės atstovybės prie tarptautinių organizacijų ir konsulinės įstaigos) – darinių, daugiau jokių įstaigų, kurios vykdytų savo veiklą Lietuvos Respublikos teritorijoje, nefunkcionuoja. Tiesiogiai jokių teritorinių struktūrų nėra įsteigusi ir pati Užsienio reikalų ministerija.

funkcijos; 2) veikia teritorinio skyriaus vardu, atstovauja jai visose valstybės (iki apskrities lygio) ir savivaldybių institucijose, santykiuose su kitais juridiniais ir fiziniais asmenimis arba įgalioja tai daryti pavaldžius darbuotojus; 3) rengia skyriaus darbuotojų ir valstybės tarnautojų pareigybių aprašymus, pareigines instrukcijas, Valstybinės energetikos inspekcijos viršininkui siūlymus dėl jų skatinimo ar tarnybinių (drausminių) nuobaudų skyrimo; 4) leidžia potvarkius; 5) užtikrina patikėto turto ir finansinių išteklių veiksmingą naudojimą; 6) vykdo kitus įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir ūkio ministro bei Valstybinės energetikos inspekcijos viršininko įsakymų jam suteiktus įgaliojimus.

4.3.2.12. Įstaigų prie Vidaus reikalų ministerijos teritorinės įstaigos ir teritoriniai struktūriniai padaliniai

4.3.2.12.1. Migracijos departamento teritoriniai struktūriniai padaliniai

Kaip ir Migracijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – Migracijos departamentas), teritorinių migracijos tarnybų steigimo ir teisinio statuso pagrindai įstatymuose nėra reglamentuoti. Vidaus reikalų ministro 2000 m. spalio 6 d. įsakyme Nr. 388 „Dėl Migracijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“ 12 punkte nustatyta, kad Migracijos departamento struktūriniai padaliniai yra skyriai[587], tačiau nieko neužsimenama apie teritorines migracijos tarnybas.

Atlikto tyrimo metu paaiškėjo, kad Migracijos departamentas teritorinių struktūrų kaip ir neturi. Nors teritoriniu lygmeniu funkcionuoja migracijos tarnybos, tačiau jos veikia kaip policijos komisariatų struktūriniai padaliniai, kurie vadinami labai įvairiai – migracijos skyriais (pvz., Alytaus miesto ir rajono policijos komisariato Viešosios policijos Migracijos skyrius), migracijos poskyriais (pvz., Anykščių rajono policijos komisariato Viešosios policijos Migracijos poskyris), migracijos grupėmis (pvz., Birštono policijos komisariato Viešosios policijos Migracijos grupė) ir pasų poskyriais (pvz., Kauno miesto vyriausiojo policijos komisariato Dainavos policijos komisariato Viešosios policijos Pasų poskyris). Policijos komisariatų struktūrose paprastai steigiami migracijos skyriai ir poskyriai, išskyrus į Kauno ir Vilniaus miestų vyriausiųjų policijos komisariatų sudėtį įeinančius policijos komisariatus, nes juose steigiami pasų poskyriai (pvz., Kauno miesto vyriausiojo policijos komisariato Santakos policijos komisariato Viešosios policijos Pasų poskyris, Vilniaus miesto vyriausiojo policijos komisariato III policijos komisariato Viešosios policijos Pasų poskyris), o migracijos grupės steigiamos policijos komisariatuose, kurie aptarnauja mažiausių savivaldybių teritorijas (Akmenės rajono policijos komisariato Viešosios policijos Migracijos grupė, Birštono policijos komisariato Viešosios policijos Migracijos grupė, Kalvarijos policijos komisariato Viešosios policijos Migracijos grupė, Kazlų Rūdos policijos komisariato Viešosios policijos Migracijos grupė, Neringos policijos komisariato Viešosios policijos Migracijos grupė, Pagėgių policijos komisariato Viešosios policijos Migracijos grupė, Pakruojo rajono policijos komisariato Viešosios policijos Migracijos grupė, Rietavo policijos ko-

[587] Valstybės žinios. 2000 m. spalio 13 d. Nr. 86. Publikacijos Nr. 2639.

misariato Viešosios policijos Migracijos grupė). Kokį migracijos struktūrinį padalinį (skyrių, poskyrį ar grupę) steigti policijos komisariato struktūroje, tiesiogiai lemia policijos komisariato aptarnaujamos teritorijos dydis ir joje gyvenančių gyventojų skaičius. Taigi policijos komisariatų struktūrose yra įsteigta 10 migracijos skyrių, 41 migracijos poskyris, 8 migracijos grupės ir 13 pasų poskyrių.

Teritorinės migracijos tarnybos pasižymi ypatinga valdymo schema – tai nebūdinga kitoms centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinėms įstaigoms arba jų teritoriniams struktūriniams padaliniams. Pirmiausia migracijos skyriai, poskyriai, grupės ir pasų poskyriai yra policijos komisariatų struktūriniai padaliniai, nors jie užtikrina Migracijos departamento kompetencijai priskirtų uždavinių ir funkcijų įgyvendinimą. Antra, policijos komisariatų struktūrose veikiančių migracijos padalinių valdyme dalyvauja policijos generalinis komisaras, Policijos departamentas ir policijos komisariatų vadovai bei Migracijos departamento direktorius, tačiau pastarajam suteikti daugiau rekomendacinio pobūdžio įgaliojimai. Visus klausimus, susijusius su migracijos padalinių veikla, Migracijos departamento direktorius derina su Policijos departamentu ir teikia juos vykdyti teritorinių policijos įstaigų vadovams. Taigi tokia padėtis, kai į vieną organizacinę struktūrą inkorporuojamas kitos organizacinės struktūros dalis, valdymo kontekste sunkiai paaiškinama.

4.3.2.12.2. Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai

Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos įstatymo 8 straipsnio 2 ir 3 dalyse nustatyta, kad Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybą sudaro skyriai, poskyriai ir kiti padaliniai, kuriuos steigia, reorganizuoja ir likviduoja vidaus reikalų ministras jos direktoriaus teikimu[588]. Tokia pat nuostata šiuo aspektu įtvirtinta ir Vyriausybės 2002 m. balandžio 5 d. nutarimo Nr. 481 „Dėl Mokesčių policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“ 12 punkte. Taigi oficialiai paskelbtuose teisės aktuose apie Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos teritorinius padalinius nereglamentuota nieko.

Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniame vienete – apskrityje – vidaus reikalų ministro įsakymu steigiami du Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos struktūriniai padaliniai, t. y. Finansinių nusikaltimų tyri-

[588] Valstybės žinios. 2002 m. kovo 30 d. Nr. 33. Publikacijos Nr. 1250.

mo tarnybos tam tikros apskrities skyrius ir Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos Ūkinės finansinės veiklos tyrimo atitinkamos apskrities skyrius.

Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos tam tikros apskrities skyrius yra šios tarnybos struktūrinis padalinys, veikiantis Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniame vienete – apskrityje. Savo veikloje jis vadovaujasi Konstitucija, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis, baudžiamuoju bei baudžiamojo proceso kodeksais, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos įstatymu, vidaus reikalų ministro, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos direktoriaus įsakymais ir kitais teisės aktais. Skyrius turi savo antspaudą ir blanką su skyriaus pavadinimu.

Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos apskrities skyriui vadovauja viršininkas. Jis planuoja, organizuoja, analizuoja minėto struktūrinio padalinio veiklą bei kontroliuoja skyriui skirtų užduočių vykdymą. Apskrities skyriaus viršininką į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos direktorius. Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos apskrities skyriaus viršininkas yra pavaldus ir atskaitingas minėtos tarnybos direktoriui, o pagal atskiras veiklos sritis pavaldus ir atskaitingas ir jas administruoti paskirtam Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos direktoriaus pavaduotojui.

Apskrities skyriaus viršininkas turi pavaduotoją, kuris atlieka viršininko, jo nesant, pareigas. Specialieji skyriaus darbuotojų funkcijų ir jų pareigybių reikalavimai reglamentuojami pareigybių aprašymuose, o skyriaus darbuotojai asmeniškai atsako už savo, taip pat pagal įgaliojimus ir kompetenciją už jiems pavaldžių darbuotojų veikas bei jų padarinius. Apskrities skyriaus valstybės tarnautojus skiria į pareigas ir atleidžia iš jų, juos skatina bei skiria tarnybines nuobaudas Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos direktorius.

Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos Ūkinės finansinės veiklos tyrimo apskrities skyrius yra Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos struktūrinis padalinys, veikiantis Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniame vienete – apskrityje. Jis tiesiogiai pavaldus Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos direktoriaus pavaduotojui, administruojančiam ūkinės finansinės veiklos tyrimo klausimus. Skyrius savo veikloje vadovaujasi Konstitucija, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos bei kitais įstatymais, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos nuostatais, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos direktoriaus įsakymu patvirtintomis Ūkinės finansinės veiklos objektų tyrimo bei specialisto išvados pateikimo taisyklėmis ir kitais teisės aktais. Ūkinės finansinės veiklos tyrimo apskrities skyrius turi savo blanką su skyriaus pavadinimu.

Ūkinės finansinės veiklos tyrimo apskrities skyriui tiesiogiai vadovauja skyriaus vedėjas, kurį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos direktorius. Jis taip pat turi pavaduotoją, kuris jo nesant vykdo skyriaus vedėjo funkcijas. Vykdydamas jam pavestus uždavinius ir funkcijas Ūkinės finansinės veiklos tyrimo apskrities skyrius savo darbą organizuoja bei planuoja savarankiškai. Skyriaus darbą organizuoja, planuoja, analizuoja bei padaliniui skirtų užduočių vykdymą kontroliuoja skyriaus vedėjas, o jo nesant tai atlieka skyriaus vedėjo pavaduotojas. Ūkinės finansinės veiklos tyrimo apskrities skyriaus valstybės tarnautojus skiria į pareigas ir atleidžia iš jų, juos skatina bei skiria tarnybines nuobaudas Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos direktorius.

4.3.2.12.3. Gyventojų registro tarnybos teritorinės registro tvarkymo įstaigos

Lietuvos Respublikos gyventojų registro įstatymo (1992 m. vasario 23 d. įstatymo Nr. I–2237 redakcija) 6 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad vadovaujančioji registro tvarkymo įstaiga steigia (skiria) teritorines registro tvarkymo įstaigas[589]. Identiška nuostata įtvirtina ir vidaus reikalų ministro 2000 m. gruodžio 7 d. įsakyme Nr. 454 „Dėl Gyventojų registro tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“, kurio 17 punkte nurodyta, jog Gyventojų registro tarnybos padaliniai yra skyriai, teritorinės Gyventojų registro tarnybos įstaigos[590].

Remiantis šių nuostatų 15 punktu (15.1–15.13 papunkčiai), teritorinėms registro tvarkymo įstaigoms tiesiogiai arba per pavaduotojus vadovauja Gyventojų registro tarnybos direktorius. Jis taip pat tvirtina teritorinių gyventojų registro tvarkymo įstaigų struktūrą, nuostatus bei teisės aktų (Valstybės tarnybos įstatymo arba Darbo kodekso) nustatyta tvarka priima į pareigas (į darbą) ir atleidžia iš jų valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, bei juos skatina ir skiria jiems tarnybines ir drausmines nuobaudas, užtikrina, kad teritorinėse gyventojų registro tvarkymo įstaigose būtų vykdomi Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimai[591].

[589] Lietuvos Aidas. 1992 m. sausio 31 d. Nr. 21; Valstybės žinios. 1992 m. vasario 20 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 78; 1999 m. kovo 26 d. Nr. 28. Publikacijos Nr. 793.

[590] Valstybės žinios. 2000 m. gruodžio 15 d. Nr. 107. Publikacijos Nr. 3397.

[591] Ten pat.

Minėtų teisės aktų analizė suponuoja klaidingą išvadą, kad Gyventojų registro tarnybos teritorinės įstaigos yra įkurtos ir funkcionuoja, tačiau Gyventojų registro tarnyba 2006 m. kovo 15 d. raštu Nr. (29)9R–836 „Dėl dokumentų pateikimo“ informavo, kad šiuo metu teritorinių gyventojų registro tvarkymo įstaigų nėra įsteigtų. Taigi anksčiau minėtos įstatymo ir poįstatyminio teisės akto nuostatos teritorinių gyventojų registro tvarkymo įstaigų aspektu gana ilgą laiką egzistuoja tik formaliai, nes praktikoje (tikrovėje) jos nėra įgyvendintos.

4.3.2.12.4. Policijos departamento teritorinės policijos įstaigos

Policijos veiklos įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad policijos sistemą sudaro Policijos departamentas, teritorinės policijos įstaigos, policijos profesinio ugdymo įstaigos ir specializuotos policijos įstaigos[592]. Teritorinės policijos įstaigos yra policijos komisariatai, vykdantys teisės aktais jiems pavestas funkcijas nustatytoje teritorijoje.

Policijos komisariatai yra aukštesnės ir žemesnės pakopų. Aukštesnės pakopos policijos komisariatai[593] yra steigiami apskričių centruose ir užtikrina policijos uždavinių įgyvendinimą visoje apskrities teritorijoje. Apskričių teritorijas aptarnaujantys policijos komisariatai taip pat gali aptarnauti savivaldybės, kurioje šie yra, teritoriją vykdydami žemesnės pakopos policijos komisariato uždavinius ir funkcijas. Šios pakopos policijos komisariatas gali būti steigiamas ir Lietuvos Respublikos sostinės – Vilniaus miesto savivaldybės – teritorijai aptarnauti. Aukštesniosios pakopos policijos komisariatai yra atsakingi ir atskaitingi policijos generaliniam komisarui, taip pat atitinkamos apskrities viršininkui ir savivaldybės bendruomenei.

Žemesnės pakopos policijos komisariatai[594] steigiami savivaldybių administraciniuose centruose atitinkamų savivaldybių teritorijai aptarnau-

[592] Valstybės žinios. 2000 m. spalio 27 d. Nr. 90. Publikacijos Nr. 2777; 2000 m. lapkričio 24 d. Nr. 101.

[593] Aukštesnieji policijos komisariatai: 1) koordinuoja ir steigimo bei kitų teisės aktų nustatyta tvarka kontroliuoja atitinkamos apskrities teritorijoje veikiančių žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklą; 2) teikia policijos generaliniam komisarui atitinkamos apskrities teritorijoje veikiančių visų policijos įstaigų biudžetų projektus; 3) įgyvendina kitus steigimo ir kituose teisės aktuose nustatytus uždavinius ir funkcijas bei už jų įgyvendinimą atsiskaito policijos generaliniam komisarui.

[594] Žemesniosios pakopos policijos komisariatai: 1) užtikrina viešąją tvarką ir visuomenės saugumą; 2) atsižvelgdami į vietos gyventojų poreikius, kartu su savivaldybių institucijo-

ti. Jie atskaitingi policijos generaliniam komisarui, tam tikram aukštesnės pakopos policijos komisariatui ir atitinkamos savivaldybės merui bei jos bendruomenei.

Abiejų lygių (aukštesnės ir žemesnės pakopų) policijos komisariatus steigia, reorganizuoja ir likviduoja policijos generalinis komisaras. Jie yra viešieji juridiniai asmenys, turintys biudžetinės įstaigos statusą, sąskaitas bankuose, antspaudus su Lietuvos Respublikos herbu bei savo pavadinimu ir finansuojami iš Lietuvos Respublikos biudžeto lėšų. Policijos komisariatų veikla grindžiama Konstitucija, Policijos veiklos ir kitais įstatymais bei teisės aktais ir jų nuostatais.

Aukštesnės pakopos policijos komisariatams vadovauja policijos pareigūnas (vyriausiasis arba vyresnysis komisaras), o žemesnės pakopos – policijos pareigūnas (komisaras). Juos skiria ir atleidžia iš pareigų policijos generalinis komisaras. Skiriamo į pareigas atitinkamos pakopos policijos komisariato vadovo kandidatūra atitinkamai derinama su tam tikros apskrities viršininku (skiriant aukštesnės pakopos policijos komisariato vadovą) arba savivaldybės meru (skiriant žemesnės pakopos policijos komisariato vadovą). Policijos komisariatų vadovai turi pavaduotojus, kuriuos atitinkamos pakopos policijos komisariato vadovo teikimu skiria ir atleidžia policijos generalinis komisaras. Vadovo pareigas, laikinai jo nesant, eina vienas iš pavaduotojų. Policijos komisariatų vadovai tiesiogiai pavaldūs ir atskaitingi policijos generaliniam komisarui, o atskirais klausimais pagal kompetenciją ir jo pavaduotojams. Policijos komisariatų struktūros schemas ir pareigybių sąrašus tvirtina policijos generalinis komisaras, o jų darbas planuojamas, organizuojamas ir vykdomas pagal sudaromus pusmetinius ir metinius bei strateginius planus.

Bendru policijos komisariatui vadovaujančio policijos pareigūno ir savivaldybės mero sprendimu atskiroms savivaldybių teritorijos dalims aptarnauti gali būti steigiamos policijos nuovados. Steigiamų policijos nuovadų aptarnaujama teritorija paprastai sutampa su tam tikros seniūnijos aptarnaujama teritorija. Savivaldybių teritorijos dalims aptarnauti taip pat

mis, visuomeninėmis organizacijomis bei gyventojais kuria ir įgyvendina programas, skirtas nusikalstamumo prevencijai, gyventojų gyvybės, sveikatos bei turto, taip pat viešosios tvarkos apsaugai; 3) vykdo nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevenciją, atskleidžia ir tiria nusikalstamas veikas bei kitus teisės pažeidimus; 4) teikia aukštesnės pakopos policijos komisariatų vadovams savo biudžetų projektus; 5) įgyvendina kitus steigimo ir kitų teisės aktų nustatytus uždavinius bei funkcijas, priskirtas jų kompetencijai; 6) už savo veiklą atsiskaito atitinkamam aukštesnės pakopos policijos komisariatui, savivaldybės merui ir savivaldybės bendruomenei.

gali būti steigiami policijos komisariatai, kaip aukštesnės pakopos policijos komisariatų struktūriniai padaliniai. Policijos nuovados ir kiti padaliniai gali būti steigiami ir atskiriems policijos uždaviniams bei funkcijoms vykdyti.

Penkiuose didžiuosiuose šalies miestuose (Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje ir Šiauliuose) yra įsteigti vyriausieji policijos komisariatai. Jie yra sudaryti iš kelių policijos komisariatų, kurie aptarnauja tam tikrą miesto teritorijos dalį. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto vyriausiasis policijos komisariatas susideda iš 7 policijos komisariatų ir Transporto policijos komisariato, Kauno miesto vyriausiasis policijos komisariatas – iš 5 policijos komisariatų ir Transporto policijos komisariato, Klaipėdos miesto vyriausiasis policijos komisariatas – iš 4 policijos komisariatų, Šiaulių vyriausiasis policijos komisariatas – iš 2 policijos komisariatų ir Transporto policijos komisariato ir Panevėžio vyriausiasis policijos komisariatas – iš 2 policijos komisariatų. Šių miestų vyriausiųjų policijos komisariatų vadovus iki 2001 m. rugsėjo 1 d. įsteigti jų sudėtyje esančius aukštesnės pakopos policijos komisariatų padalinius – teritorinius policijos komisariatus bei patvirtinti jų nuostatus – įpareigojo Lietuvos generalinis komisaras 2001 m. rugpjūčio 31 d. įsakymo Nr. 378 „Dėl policijos komisariatų įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“ 3 punktu.

Kiekvienos savivaldybės, kaip teritorinio administracinio vieneto, teritorijai aptarnauti yra steigiami policijos komisariatai. Aptarnaujamos savivaldybės pavadinimas turi tiesioginę įtaką ir policijos komisariato pavadinimui. Pagal Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą netiesiogiai savivaldybės yra skirstomos į miesto ir rajono bei apskritai savivaldybes. Analogiškai yra skiriami miestų ir rajonų policijos komisariatai (Palangos miesto policijos komisariatas, Kretingos rajono policijos komisariatas ir kt.) bei policijos komisariatai (Neringos policijos komisariatas, Birštono policijos komisariatas, Elektrėnų policijos komisariatas ir kt.). Atskirai reikėtų paminėti Alytaus miesto ir rajono policijos komisariatą, kuris vienintelis iš visų policijos komisariatų aptarnauja dvi – Alytaus miesto ir Alytaus rajono – savivaldybes. Apskričių centruose įsteigti aukštesnieji policijos komisariatai paprastai kartu aptarnauja ir savivaldybės, kurioje jie yra, teritoriją, t. y. taip pat vykdo žemesnės pakopos policijos komisariato uždavinius ir funkcijas.

Taigi vadovaujantis Lietuvos policijos generalinio komisaro 2001 m. rugpjūčio 31 d. įsakymo Nr. 378 „Dėl policijos komisariatų įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“ 1 punktu nuo 2001 m. rugsėjo 1 d. įsteigti penki miestų – Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio – vyriausieji policijos

komisariatai, vienas (Alytaus) miesto ir rajono policijos komisariatas, du miestų – Palangos ir Visagino – policijos komisariatai, devyni – Birštono, Druskininkų, Elektrėnų, Kalvarijos, Kazlų Rūdos, Marijampolės, Neringos, Pagėgių, Rietavo – policijos komisariatai ir keturiasdešimt du – rajonų policijos komisariatai[595].

4.3.2.12.5. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento teritorinės įstaigos

Jokiame teisės akte nėra aiškiai ir tiksliai apibrėžta priešgaisrinės saugos užtikrinimo sistema. Kad ir kaip keista, ši sistema abstrakčiai reglamentuota ir Seimo 2002 m. gruodžio 5 d. priimtame Lietuvos Respublikos priešgaisrinės saugos įstatyme. Jo 3 straipsnyje nustatyta, kad priešgaisrinės saugos užtikrinimo sistemą sudaro priešgaisrinės gelbėjimo ir kitos pajėgos bei teisinės, organizacinės, ekonominės, socialinės, mokslinės, techninės priemonės, skirtos gaisrų prevencijai vykdyti, jiems gesinti, žmonėms ir turtui gelbėti gaisro metu[596].

Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos priešgaisrinė gelbėjimo tarnyba yra teritorinė Valstybinės priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos įstaiga, įgyvendinanti Valstybinės priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos uždavinius bei užtikrinanti šių uždavinių įgyvendinimą savivaldybės ir apskrities arba savivaldybės teritorijoje. Priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos steigėjas yra Vidaus reikalų ministerija, kuri visas steigėjo teises ir pareigas yra perdavusi vykdyti Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentui. Tai viešasis juridinis asmuo, turintis biudžetinės įstaigos indentifikavimo kodą, atsiskaitomąją sąskaitą banke, antspaudą ir blanką su Lietuvos valstybės herbu bei savo pavadinimu. Priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos yra atskaitingos Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktoriui.

Priešgaisrinei gelbėjimo tarnybai vadovauja viršininkas. Jis yra vyriausiasis visų teritorijoje veikiančių priešgaisrinių gelbėjimo pajėgų operacijų vadovas. Jį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų, skatina ir skiria tarnybines nuobaudas Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktorius, kuriam teritorinės priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos viršininkas yra tiesiogiai pavaldus ir atsakingas. Jis turi pavaduotoją, kuris nesant priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos viršininko vykdo jo pareigas.

[595] http://www.policija.lt/teis_aktai/423.htm

[596] Valstybės žinios. 2002 m. gruodžio 24 d. Nr. 123. Publikacijos Nr. 5518.

Vadovaujantis Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento valdymo schema galima teigti, kad priešgaisrinių gelbėjimo tarnybų veiklos teritorija paprastai sutampa su atitinkamos savivaldybės teritorija. Tiesa, yra keletas tarnybų, kurios aptarnauja dviejų savivaldybių teritorijas: pavyzdžiui, Plungės priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos veikla apima Plungės rajono ir Rietavo savivaldybių teritorijas, Šilutės priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos – Šilutės rajono ir Pagėgių savivaldybes ir t. t. Iš viso funkcionuoja 52 miestų ir rajonų priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos. Be to, yra įsteigtos trys objektų apsaugos priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos, t. y. Ignalinos AE, AB „Mažeikių nafta“, Elektrėnų ir Lietuvos elektrinių apsaugos priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos.

Priešgaisrinių gelbėjimo tarnybų valstybės tarnautojų pareigybių sąrašą ir pareigybių aprašymus tvirtina, priskiria pareigybes kategorijoms, teisės aktų nustatyta tvarka priima į pareigas valstybės tarnyboje ir atleidžia iš jų valstybės tarnautojus, statutinius valstybės pareigūnus – eilinius ir puskarininkius, išskyrus personalo tarnybos pareigūnus, juos skatina ir skiria jiems tarnybines nuobaudas atitinkamos priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos viršininkas. O pareigūnus, turinčius vidurinės ir aukštesniosios grandies pareigūnų vidaus tarnybos laipsnius, taip pat jų personalo tarnybų arba už personalo tvarkymą atsakingus pareigūnus skiria į pareigas ir atleidžia iš jų, teisės aktų nustatyta tvarka skiria jiems tarnybines (drausmines) nuobaudas, tvirtina jų pareigybių sąrašus, priešgaisrinių gelbėjimo tarnybų vadovų ir jų pavaduotojų pareigybių aprašymus Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktorius.

Priešgaisrinių gelbėjimo tarnybų valdymo struktūrą ir jų nuostatus tvirtina Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktorius. Jas sudaro vadovybė, komandos, būriai, inspekcijos, skyriai, poskyriai, grupės ir kiti struktūriniai padaliniai. Savivaldybių centruose funkcionuojančias priešgaisrines gelbėjimo tarnybas sudaro vadovybė (viršininkas ir jo pavaduotojas), buhalterė, raštinė, VPPI inspektoriai ir valdymo punktas. Dauguma jų paprastai savo teritorinius padalinius (vieną ar dvi komandas) turi ir seniūnijose (pvz., Kretingos priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos Salantų komanda, Kupiškio priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos Subačiaus komanda ir t. t.).

Didesniųjų miestų priešgaisrinių gelbėjimo tarnybų (Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Vilniaus ir kitų miestų, taip pat AB „Mažeikių nafta“ apsaugos priešgaisrinė gelbėjimo tarnyba, Visagino miesto ir Ignalinos AE apsaugos priešgaisrinė gelbėjimo tarnyba) vidinė organizacinė struktūra sudėtingesnė. Šias tarnybas paprastai su-

daro vadovybė, Personalo ir Finansų grupės, raštinė, Aptarnavimo grupė, Operacinio valdymo dalis ir teritoriniu principu (tam tikrose miesto vietose) išdėstomos komandos. Priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos komanda yra operatyvinės paskirties priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos teritorinis struktūrinis padalinys, vykdantis priešgaisrinės saugos funkcijas tam tikroje vietovėje. Priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos uždaviniai ir funkcijos nustatomi šių padalinių nuostatuose, kuriuos tvirtina priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos viršininkas.

Priešgaisrinių gelbėjimo tarnybų uždavinius ir funkcijas vykdo statutiniai pareigūnai (vidaus tarnybos), kiti valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Statutinių pareigūnų tarnybą reglamentuoja Laikinasis vidaus tarnybos įstatymas, tarnybos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemoje statutas, Valstybės tarnybos įstatymas, kiek nereglamentuoja minėtas statutas, taip pat kiti įstatymai bei teisės aktai. Kitų priešgaisrinių gelbėjimo tarnybų valstybės tarnautojų tarnybą reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas, kiti įstatymai ir teisės aktai, o darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, – Darbo kodeksas ir kiti teisės aktai.

4.3.2.12.6. Valstybės sienos apsaugos tarnybos teritorinės struktūros

Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymo 11 straipsnyje nustatyta, kad ją sudaro vadas, štabas, rinktinės[597], užkardos ir kiti struktūriniai padaliniai[598]. Identiška nuostata šiuo aspektu įtvirtinta ir Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimo Nr. 194 „Dėl Pasienio policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“.

Konstatuotina, kad Valstybės sienos apsaugos tarnybos teritoriniai padaliniai yra rinktinės ir užkardos. Rinktinė yra teritorinis struktūrinis Valstybės sienos apsaugos tarnybos padalinys, organizuojantis ir įgyvendinantis Valstybės sienos apsaugos tarnybos funkcijas nustatytame pasienio ruože sausumoje, teritorinėje jūroje ir pasienio vidaus vandeny-

[597] Rinktinė atlieka šias pagrindines funkcijas: 1) organizuoja ir įgyvendina tarnybos funkcijas nustatytame pasienio ruože sausumoje, teritorinėje jūroje ir pasienio vidaus vandenyse; 2) vykdo kitas vado nustatytas funkcijas.

[598] Valstybės žinios. 2000 m. spalio 31 d. Nr. 92. Publikacijos Nr. 2848.

se. Ji turi viešojo juridinio asmens statusą, sąskaitą banke, herbinį antspaudą, vėliavą ir ženklą.

Yra įsteigti septyni Valstybės sienos apsaugos tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai – rinktinės. Jos paskirstytos valstybės teritorijoje ir saugo atitinkamą valstybės sienos su užsienio valstybe ruožą: Vilniaus ir Varėnos rinktinės saugo valstybės sienos ruožą su Baltarusijos Respublika; Ignalinos rinktinė – su Baltarusijos Respublika ir Latvijos Respublika; Lazdijų rinktinė – su Baltarusijos Respublika, Lenkijos Respublika ir Rusijos Federacija; Pagėgių rinktinė – su Rusijos Federacija; Pakrančių apsaugos rinktinė – su Rusijos Federacija ir Latvijos Respublika esamą valstybės sieną Baltijos jūroje ir jos pakrantę; Šiaulių rinktinė – su Latvijos Respublika.

Rinktinei vadovauja vadas[599], kurį į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Valstybės sienos apsaugos tarnybos vadas, kuriam rinktinės vadas tiesiogiai pavaldus ir atskaitingas bei asmeniškai atsako už rinktinei pavestų uždavinių ir funkcijų vykdymą. Rinktinės vadas turi pavaduotoją (-us), kurį (-iuos) skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Valstybės sienos apsaugos tarnybos vadas rinktinės vado teikimu. Rinktinės vadą, laikinai nesant jo, pavaduoja rinktinės štabo viršininkas, kuris yra rinktinės vado pavaduotojas. Rinktinės, jos struktūrinių padalinių nuostatus bei struktūrą ir pareigybių sąrašus tvirtina Valstybės sienos apsaugos tarnybos vadas.

Rinktinės susideda iš užkardų: Ignalinos rinktinę sudaro 5 užkardos, Lazdijų rinktinę – 4 užkardos, Pagėgių rinktinę – 7 užkardos; Pakrančių apsaugos rinktinę – 5 užkardos; Varėnos rinktinę – 5 užkardos; Vilniaus rinktinę – 6 užkardos; Šiaulių rinktinę – 6 užkardos. Savo ruožtu užkardos susideda iš kelio, geležinkelio bei jūrų ir oro pasienio kontrolės punktų. Kai kurios užkardos pasienio kontrolės punktų neturi (pvz., Lazdijų rinktinės Girėnų užkarda, Pagėgių rinktinės Lieponos ir Naumiesčio užkardos, Pakrančių apsaugos rinktinės Kopgalio užkarda), o šiaip jų skaičius užkardose paprastai svyruoja nuo 1 iki 6.

[599] Rinktinės vadas: organizuoja ir kontroliuoja rinktinei pavestų uždavinių ir funkcijų įgyvendinimą; teikia Valstybės sienos apsaugos tarnybos vadui siūlymus dėl rinktinės struktūrinių padalinių steigimo, reorganizavimo ir likvidavimo; teikia Valstybės sienos apsaugos tarnybos vadui tvirtinti rinktinės ir jos struktūrinių padalinių nuostatus; teikia Valstybės sienos apsaugos tarnybos vadui siūlymus dėl rinktinės vado pavaduotojo (-ų), tarnybos užkardų vadų ir jų pavaduotojų, kitų struktūrinių padalinių vadovų ir jų pavaduotojų paskyrimo ir atleidimo; skiria rinktinės vado pavaduotojui (-ams) veiklos sritis; suderinęs su Valstybės sienos apsaugos tarnybos vadu pagal kompetenciją nustato pavaldžių struktūrinių padalinių pagrindines veiklos kryptis, pagrindinius jų uždavinius ir teises saugant paskirtą valstybės sienos ruožą; atlieka kitas įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytas funkcijas.

Valstybės sienos apsaugos tarnybos užkarda yra struktūrinis padalinys, įgyvendinantis nustatytas valstybės sienos apsaugos funkcijas priskirtoje pasienio ruožo dalyje. Jų funkcijas ir veikimo teritoriją nustato Valstybės sienos apsaugos tarnybos vadas. Užkardai vadovauja užkardos vadas, kurį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Valstybės sienos apsaugos tarnybos vadas rinktinės vado teikimu.

4.3.2.12.7. Viešojo saugumo tarnybos teritoriniai padaliniai

Viešojo saugumo tarnybos administracinio teisinio statuso pagrindus įtvirtina Lietuvos Respublikos viešojo saugumo tarnybos įstatymas (2006 m. rugsėjo 19 d. įstatymo Nr. X–813 redakcija). Šio įstatymo 8 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad Viešojo saugumo tarnybos padalinius steigia, reorganizuoja, pertvarko arba likviduoja vidaus reikalų ministras šios tarnybos vado teikimu. Čia taip pat įtvirtinta, jog Viešojo saugumo tarnybos padaliniai turi būti dislokuoti taip, kad būtų užtikrintas tarnybos pareigūnų atvykimas į ypatingos arba ekstremalios situacijos vietą ne vėliau kaip per 2 valandas nuo vidaus reikalų ministro įsakymo dėl Viešojo saugumo tarnybos pareigūnų panaudojimo ypatingai ar ekstremaliai situacijai likviduoti priėmimo momento.

Vidaus reikalų ministro 2007 m. balandžio 1 d. įsakymu Nr. 1V–110 patvirtinta Viešojo saugumo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos struktūra. Iš jos matyti, kad šią tarnybą, be centrinio aparato, sudaro ir du teritoriniai padaliniai, dislokuoti Kaune ir Vilniuje, t. y. Vilniaus dalinys ir Kauno dalinys. Tai Viešojo saugumo tarnybos administracijos teritoriniai struktūriniai padaliniai. Dalinys turi savo blanką, antspaudą su pavadinimu, vėliavą ir ženklą. Jis nėra viešasis juridinis asmuo.

Viešojo saugumo tarnybos administracijos teritoriniam struktūriniam padaliniui[600] (daliniui) vadovauja dalinio vadas. Jį teisės aktų nustatyta tvar-

[600] Viešojo saugumo tarnybos administracijos teritorinis struktūrinis padalinys (dalinys) vykdo šias funkcijas: 1) slopina riaušes, masinius neramumus, grupinius veiksmus, kuriais pažeidžiama viešoji tvarka arba priešinamasi teisėsaugos pareigūnams, riaušes laisvės atėmimo vietose arba grupinius pasipriešinimus laisvės atėmimo vietų administracijai, taip pat kitokius tyčinius veiksmus, šiurkščiai pažeidžiančius laisvės atėmimo vietų vidaus tvarką, išlaisvina įkaitus bei teisės aktų nustatyta tvarka dalyvauja ieškant iš laisvės atėmimo vietų arba konvojavimo metu pabėgusių asmenų ir juos sulaiko; 2) vykdo suimtųjų ir nuteistųjų konvojavimą specialiuoju transportu vidaus reikalų ministro įsakymu nustatytais maršrutais į laisvės atėmimo vietas, iš vienos laisvės atėmimo vietos į kitą; 3) konvojuoja sulaikytuosius, suimtuosius ir nuteistuosius iš laisvės atėmimo vietų į Lietuvos Aukščiausiąjį Teismą, Apelia-

ka į pareigas skiria ir iš jų atleidžia tarnybos vadas, kuriam jis tiesiogiai pavaldus ir atskaitingas. Dalinio vadas vykdo šias funkcijas: 1) vadovauja daliniui, organizuoja pavestų uždavinių ir nustatytų funkcijų atlikimą; 2) tarnybos vado reikalavimu atsiskaito už dalinio veiklą; 3) teikia siūlymus tarnybos vadui dėl dalinio struktūros ir pareigybių sąrašo, statutinių ir kitų valstybės tarnautojų, darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skyrimo, perkėlimo į kitas pareigas, vidaus tarnybos laipsnių statutiniams valstybės tarnautojams suteikimo, dalinio statutinių ir kitų valstybės tarnautojų, taip pat darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skatinimo, dalyvauja pretendentų į valstybės tarnautojo pareigas dalinyje konkursų komisijos darbe; 4) Vidaus tarnybos statuto, Valstybės tarnybos įstatymo arba Darbo kodekso nustatyta tvarka inicijuoja tarnybinių, drausminių nuobaudų skyrimo dalinio statutiniams ir kitiems valstybės tarnautojams, taip pat darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartį, procedūrą; 5) Vidaus tarnybos statuto arba Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka vertina dalinio statutinius ir kitus valstybės tarnautojus arba jų tarnybinę veiklą; 6) rūpinasi dalinio statutinių valstybės tarnautojų specialiuoju ir profesiniu rengimu bei palaiko tarnybinę drausmę dalinyje; 7) pagal savo kompetenciją atstovauja daliniui arba paveda dalinio statutiniams ar kitiems valstybės tarnautojams, taip pat darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, atstovauti daliniui bendradarbiaujant su teisėtvarkos, teisėsaugos ir kitomis institucijomis, pasirašo susitarimus dalinio veiklos organizavimo klausimais; 8) teikia tarnybos vadui siūlymus dėl tarnybos veiklą reglamentuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų pakeitimo; 9) teikia tarnybos vadui siūlymus dėl dalinio ir tarnybos veiklos tobulinimo, strateginės veiklos tikslų ir priori-

cinį, Vilniaus apygardos teismus, Lietuvos vyriausiąjį administracinį ir Vilniaus apygardos administracinį teismus, o ypatingo konvojaus atvejais (kai konvojuojami nuteistieji, kuriems įsiteisėjęs teismo nuosprendis dėl laisvės atėmimo iki gyvos galvos, taip pat kitais įstatymų nustatytais atvejais) – į miestų ir rajonų apylinkės teismus bei atgal į laisvės atėmimo vietas, saugo juos per teismo posėdžius; 4) konvojuoja sulaikytuosius, suimtuosius ir nuteistuosius jų ekstradicijos atvejais, juos deportuojant, perduodant Tarptautiniam baudžiamajam teismui, perduodant pagal Europos arešto orderį, taip pat nuteistuosius perduodant toliau atlikti bausmę; 5) ypatingų ir ekstremalių situacijų atvejais užkerta kelią veiksmams, keliantiems pavojų žmonių gyvybei ar sveikatai, turtui, gamtai arba šiurkščiai pažeidžiantiems viešąją tvarką ar laisvės atėmimo vietos vidaus tvarką; 6) esant būtinumui civilinės saugos ir gelbėjimo sistemos pajėgoms padeda likviduoti ekstremalių situacijų padarinius; 7) vidaus reikalų ministro įsakymu saugo valstybinės ir žinybinės reikšmės (vidaus) objektus; 8) teisės aktų nustatytais atvejais ir tvarka vidaus reikalų centrinių įstaigų vadovų prašymu padeda vidaus reikalų centrinėms įstaigoms atlikti pavestas funkcijas; 9) dalyvauja Jungtinių Tautų ir kitų tarptautinių organizacijų pajėgų misijose; 10) ginkluotųjų pajėgų sudėtyje gina valstybę karo metu; 11) dalinys gali vykdyti ir kitas įstatymų nustatytas funkcijas.

tetų nustatymo; 10) pagal savo kompetenciją užtikrina Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statute nustatytų socialinių garantijų taikymo įgyvendinimą dalinio statutiniams valstybės tarnautojams, dalinio materialinį aprūpinimą, tarnybos vardu pasirašo su tuo susijusias sutartis, susitarimus, finansinio pobūdžio ir kitus dokumentus; 11) tarnybos vardu pasirašo susitarimus su teisėsaugos ir teisėtvarkos institucijomis dalinio veiklos organizavimo klausimais; 12) atlieka kitas teisės aktų nustatytas funkcijas, gali turėti kitų teisės aktų arba tarnybos vado jam suteiktų teisių ir įgaliojimų. Dalinio vadas turi pavaduotoją, kuris vykdo dalinio vado, jo nesant, funkcijas.

Daliniai turi savo valdymo struktūras, kurias patvirtina vidaus reikalų ministras tvirtindamas Viešojo saugumo tarnybos struktūrą. Juos sudaro skyriai ir jiems priklausantys poskyriai (Valdymo ir specialiųjų operacijų skyrius: Tarnybos organizavimo poskyris, Informatikos ir ryšių poskyris, Archyvų ir dokumentų tvarkymo poskyris; Logistinės paramos skyrius: Materialinio aprūpinimo poskyris, Pastatų eksploatacijos poskyris, Sveikatos priežiūros poskyris), Taktikos ir specialaus parengimo centras, turintis poskyrius ir būrius, kuopos (Specialiosios paskirties kuopa, Mobilioji kuopa, 1-oji konvojavimo kuopa, 2-oji konvojavimo kuopa, Apsaugos kuopa, Intendantinė kuopa) ir grupės (budėtojų). Išvardytų padalinių nuostatus tvirtina Viešojo saugumo tarnybos vadas. Kitaip sakant, dalinius sudaro administracija ir specialios paskirties padaliniai.

4.3.2.13. Įstaigų prie Žemės ūkio ministerijos teritorinės struktūros

4.3.2.13.1. Nacionalinės mokėjimo agentūros teritoriniai struktūriniai padaliniai

Tobulindama paramos žemės ūkiui administravimo sistemą Vyriausybė 2002 m. rugpjūčio 10 d. nutarimu Nr. 1240 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimo Nr. 402 „Dėl Tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo“ pakeitimo ir Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos teritorinių struktūrinių padalinių įsteigimo“ pavedė Nacionalinei mokėjimo agentūrai, suderinus su Žemės ūkio ministerija, nuo 2003 m. sausio 1 d. įsteigti 10 teritorinių struktūrinių padalinių apskrityse[601]. Minėti padaliniai buvo steigiami panaikinant apskričių viršininkų administracijose veikusius Kaimo plėtros

[601] Valstybės žinios. 2002 m. rugpjūčio 14 d. Nr. 80. Publikacijos Nr. 3425.

programų skyrius ir nuo anksčiau nurodytos datos perduodant jų vykdytas funkcijas Nacionalinės mokėjimo agentūros teritoriniams struktūriniams padaliniams apskrityse. Šias funkcijas apskričių viršininkų administracijos vykdė pagal apskričių viršininkų ir Nacionalinės mokėjimo agentūros pasirašytas bendradarbiavimo sutartis, kurios buvo sudarytos vadovaujantis Vyriausybės 2000 m. rugsėjo 12 d. nutarimo Nr. 1077 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimo Nr. 1118 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo“ papildymo ir kaimo plėtros programų, remiamų valstybės paramos ir Specialiosios žemės ūkio ir kaimo plėtros programos (SAPARD) lėšomis vykdymo“ pagrindu. Taigi šiems padaliniams, kaip ir apskričių viršininkų administracijų kaimo plėtros programų skyriams, pavesta vykdyti veiklą (funkcijas) įgyvendinant valstybės ir Europos Sąjungos Specialiosios žemės ūkio ir kaimo plėtros programos (SAPARD) paramos priemones.

Nacionalinės mokėjimo agentūros teritoriniai struktūriniai padaliniai įvardijami kaip skyriai (pvz., Nacionalinės mokėjimo agentūros Alytaus skyrius). Tai savarankiškas Nacionalinės mokėjimo agentūros struktūrinis padalinys, tiesiogiai pavaldus Nacionalinės mokėjimo agentūros Kontrolės departamento direktoriui. Nacionalinės mokėjimo agentūros direktoriaus 2005 m. birželio 21 d. įsakymu Nr. BR1–510 „Dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos struktūros ir Kaimo plėtros programų departamento nuostatų patvirtinimo“ minėtame departamente įsteigta 10 teritorinių padalinių. Jie išdėstyti administracinių teritorinių vienetų – apskričių principu.

Skyriui vadovauja vedėjas, kurį į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Nacionalinės mokėjimo agentūros direktorius Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Vedėjai turi pavaduotojų. Teritorinius skyrius apskrityse sudaro skyriaus vedėjas, jo pavaduotojas ir kiti valstybės tarnautojai (specialistai, vyresnieji ir vyriausieji specialistai), į smulkesnius struktūrinius vienetus skyriai negrupuojami. Jiems nustatyta nuo 7 iki 15 pareigybių. Nacionalinės mokėjimo agentūros Kontrolės departamento teritorinių skyrių nuostatus tvirtina direktorius. Jis taip pat atlieka ir visas kitas jų personalo valdymo funkcijas (priima į pareigas ir atleidžia iš jų valstybės tarnautojus, skatina juos, skiria jiems tarnybines nuobaudas ir t. t.).

4.3.2.13.2. Valstybinės augalų apsaugos tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai

Pagal Fitosanitarijos įstatymo 7 straipsnio 1 dalį augalus, augalinius produktus ir kitus objektus galima įvežti tik per tas perėjimo per Lietu-

vos Respublikos valstybės sieną vietas, kuriose įsteigti pasienio kontrolės punktai, ar kitas vietas, kuriose Valstybinė augalų apsaugos tarnyba tikrina augalų, augalinių produktų ir kitų objektų fitosanitarinę būklę. To paties straipsnio 6 dalyje įtvirtinta, kad fitosanitarinio patikrinimo tvarką ir įvežimo vietų, kuriose atliekamas fitosanitarinis patikrinimas, sąrašą tvirtina žemės ūkio ir finansų ministrai.

Iš valstybinės augalų apsaugos tarnybos viršininko 2003 m. birželio 12 d. įsakymo Nr. 106 „Dėl Valstybinės augalų apsaugos tarnybos struktūros schemos ir valstybės tarnautojų pareigybių sąrašo patvirtinimo“ matyti, kad Valstybinė augalų apsaugos tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos teritorinius struktūrinius darinius turi: ji yra įsteigusi 10 regioninių augalų apsaugos ir karantino punktų, 8 pasienio kontrolės fitosanitarijos punktus bei 22 valstybinių augalų apsaugos inspektorių pareigybes savivaldybėse[602].

Regioniniai augalų apsaugos ir karantino punktai yra įsteigti apskrityse, kurie punktui priskirtoje teritorijoje atlieka žemės ir miško augalų fitosanitarinės būklės kontrolę ir apskaitą, sudaro augalų ligų kenkėjų pasireiškimo prognozes ir operatyviai informuoja žemės naudotojus apie apsaugos priemonių panaudojimą bei laiką, atlieka eksportuojamų ir importuojamų augalų ir augalinės produkcijos fitosanitarinį ir kokybės patikrinimą ir išduoda atitinkamas pažymas, fitosanitarinius sertifikatus, atlieka kontrolinius tyrimus medelynuose, mokslo tyrimo įstaigose, sėklininkystės, gėlių ir dekoratyvinių augalų ūkiuose, gamybiniuose pasėliuose, soduose ir kituose sklypuose, konsultuoja žemės naudotojus fitosanitarijos klausimais, informuoja įstaigas, įmones, organizacijas, atskirus fizinius ir juridinius asmenis apie karantino apribojimų taikymą, vykdo iš kitų valstybių į Lietuvos Respubliką įvežamų sėklų, sodmenų, augalų ir atskirųjų jų dalių antrinį patikrinimą, laikinai uždraudžia augalų ir augalinių produktų vežimą į Lietuvą paaiškėjus, kad pasienio poste yra pavojus įvežti karantino organizmus, rengia ir skelbia naujausią augalų apsaugos informaciją per žiniasklaidos priemones bei vykdo kitas Lietuvos Respublikos teisės aktuose nustatytas funkcijas.

Regioninis augalų apsaugos ir karantino punktas yra valstybinės augalų apsaugos tarnybos teritorinis struktūrinis padalinys, atsakingas už nacionalinę bei augalinių produktų, paruoštų eksportuoti, fitosanitarinę ir kokybės kontrolę gamybos vietose jam priskirtame regione. Punktui vadovauja vedėjas, kurį Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria ir atleidžia iš pareigų Valstybinės augalų apsaugos tarnybos viršininkas.

[602] http://vaat.idamas.lt

Regioninio augalų apsaugos ir karantino punkto vedėjas tiesiogiai koordinuoja punkto valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, darbą taip, kad kiekvienas jų galėtų laiku ir stropiai vykdyti pavestas užduotis, dirbti iniciatyviai ir kompetentingai, produktyviai išnaudojant darbo laiką ir darbo techniką, nustato punkto darbuotojų atsakomybės sritis, priima sprendimus dėl apribojimų išduodant fitosanitarinius sertifikatus arba kitus draudimus, susijusius su patvirtintų augalų karantino taisyklių vykdymu, rūpinasi darbuotojų kvalifikacijos kėlimu, vertina punkto darbuotojų darbą ir teikia siūlymus dėl darbuotojų materialinio skatinimo ar drausminių nuobaudų skyrimo. Vedėjo pareigas, laikinai nesant jo, vykdo kitas Augalų apsaugos tarnybos viršininko įsakymu paskirtas punkto darbuotojas.

Pasienio kontrolės fitosanitarijos punktas yra Valstybinės augalų apsaugos tarnybos teritorinis struktūrinis padalinys, atsakingas už įvežamos į Lietuvos Respubliką bei Europos Sąjungą ir vežamos per jų teritorijas tranzitu augalų ir augalinės kilmės produktų fitosanitarinę kontrolę. Bendru žemės ūkio ministro ir finansų ministro 2004 m. birželio 4 d. įsakymu Nr. 3D–338/1K–217 „Dėl Augalų, augalinės kilmės produktų ir kitų objektų, kuriems būtina fitosanitarinė kontrolė, įvežimo punktų sąrašo patvirtinimo“ įsteigti šie pasienio kontrolės fitosanitarijos punktai: Klaipėdos jūrų uosto (Molo, Pilies, Malkų įlankos postai), Kybartų (Kybartų kelio ir Kybartų geležinkelio postai), Kenos, Lavoriškių, Medininkų, Šalčininkų ir Vaidotų pasienio kontrolės fitosanitarijos punktai[603]. Išskyrus Klaipėdos jūrų uostą, visi kiti likę pasienio kontrolės fitosanitarijos punktai įsteigti pasienio kontrolės punktuose su trečiosiomis valstybėmis (Baltarusijos Respublika ir Rusijos Federacija). Kaip jau minėta, Klaipėdos ir Kybartų pasienio kontrolės fitosanitarijos punktai dar turi struktūrinius padalinius – postus.

Pasienio kontrolės fitosanitarijos punktui vadovauja vedėjas, kuris užtikrina pasienio punktui pavestų funkcijų vykdymą ir iškeltų uždavinių įgyvendinimą. Jį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Valstybinės augalų apsaugos tarnybos viršininkas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Punkto vedėjas neturi pavaduotojo. Vedėjo pareigas, nesant jo, laikinai vykdo Valstybinės augalų apsaugos tarnybos viršininko įsakymu paskirtas kitas punkto darbuotojas.

Regioninių augalų apsaugos ir karantino punktų bei pasienio kontrolės fitosanitarijos punktų pareigybių sąrašus (bendrą visos tarnybos), valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių

[603] Valstybės žinios. 2004 m. birželio 12 d. Nr. 93. Publikacijos Nr. 3430.

aprašymus tvirtina Valstybinės augalų apsaugos tarnybos viršininkas. Jis taip pat priima į pareigas ir atleidžia iš jų valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, juos skatina bei skiria jiems tarnybines ir drausmines nuobaudas.

Savivaldybių teritorijoje augalų, augalinių produktų ir kitų objektų fitosanitarinę kontrolę vykdo valstybiniai augalų apsaugos inspektoriai. Kai kurie iš jų aptarnauja keturių (Klaipėdos, Šilutės, Pagėgių ir Neringos) arba trijų (Varėnos, Šalčininkų, Druskininkų ir pan.) savivaldybių teritorijas, tačiau paprastai vienas valstybinis augalų apsaugos inspektorius aptarnauja dviejų savivaldybių teritorijas. Iš viso yra įsteigtos 22 valstybinių augalų apsaugos inspektorių pareigybės.

4.3.2.13.3. Valstybinės gyvulių veislininkystės priežiūros tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai

Valstybinė gyvulių veislininkystės priežiūros tarnyba teritorinių įstaigų ir teritorinių struktūrinių padalinių Lietuvos Respublikos teritoriniuose administraciniuose vienetuose neturi. Jos funkcijas rajonuose įgyvendina Valstybinės gyvulių veislininkystės priežiūros tarnybos darbuotojai rajonuose, vadinamieji rajonų valstybiniai veislininkystės inspektoriai. Juos skiria į pareigas ir atleidžia iš jų bei juos skatina ir skiria jiems tarnybines nuobaudas Valstybinės gyvulių veislininkystės priežiūros tarnybos viršininkas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Taigi yra įsteigtos 44 rajonų valstybinių veislininkystės inspektorių pareigybės. Kaip matyti iš pareigybės pavadinimo, į jų aptarnaujamą teritoriją nepatenka miestų savivaldybės, nes jų teritorijoje gyvenantys bendruomenės nariai tokia veikla neužsiima. Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad kai kurių rajonų valstybiniai veislininkystės inspektoriai savo funkcijas vykdo keliose savivaldybėse (pvz., Plungės rajono valstybinis veislininkystės inspektorius kartu aptarnauja ir Rietavo savivaldybę, Marijampolės – Kalvarijų ir Kazlų Rūdos savivaldybes ir t. t.). Kai kurioms rajonų savivaldybėms – Joniškio, Kėdainių, Marijampolės ir Šakių – skirta po dvi pareigybes.

Valstybinės gyvulių veislininkystės priežiūros tarnybos vyriausiojo specialisto – rajono valstybinio veislininkystės inspektoriaus pareigybė reikalinga įgyvendinti valstybės politiką veislininkystės srityje, vykdyti rajono valstybinio veislininkystės inspektoriaus pareigas, kontroliuoti Gyvulių veislininkystės įstatymo ir kitų su veislininkyste susijusių teisės aktų bei veislininkystės programų vykdymą atitinkamame rajone. Pagrindinės

šias pareigas einančio valstybės tarnautojo funkcijos yra: rengti ir teikti siūlymus Valstybinės veislininkystės priežiūros tarnybos viršininkui dėl veislininkystės darbo tobulinimo ir veislininkystės programų finansavimo; kontroliuoti veislininkystės rėmimo lėšų naudojimą; organizuoti ir vykdyti veislinių bandų vertinimą; kontroliuoti veislininkystės duomenų vedimą, kaupimą ir saugojimą; pagal kompetenciją kontroliuoti gyvulių produktyvumo kontrolę atliekančių asistentų ir gyvulių sėklintojų darbą, analizuoti gyvulių produktyvumo kontrolės, gyvulių vertinimo duomenis ir teikti siūlymus dėl selekcijos proceso; kontroliuoti gyvulių genofondo saugojimą ir panaudojimą; tvirtinti gyvulių kilmės pažymėjimus ir vykdyti jų registraciją, pagal savo kompetenciją nagrinėti fizinių ir juridinių asmenų pareiškimus, prašymus ir skundus bei rengti atsakymus į juos, surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus gyvulių veislininkystės srityje bei nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas už administracinius teisės pažeidimus gyvulių veislininkystės srityje bei vykdyti kitus tarnybos viršininko nurodymus.

4.3.2.13.4. Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai

Pagal Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. rugpjūčio 5 d. įsakymo Nr. 3D–387 „Dėl valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuostatų“ 11.7 punktą Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos struktūrą tvirtina Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos viršininkas. Be šios diskrecinio pobūdžio nuostatos, nėra reglamentuota jokios normos, kurioje būtų paminėti Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos teritoriniai padaliniai. Taigi klausimus, susijusius su minėtų struktūrų steigimu, išdėstymu ir t. t., vadovaudamasis diskrecija, vienasmeniškai sprendžia Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos viršininkas.

Valstybinė sėklų ir grūdų tarnyba turi keturis – Kauno, Klaipėdos, Panevėžio ir Šiaulių – teritorinius poskyrius. Jų vykdoma veikla apima skirtingas teritorijas. Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos Sėklų skyriaus Kauno poskyris savo veiklą vykdo Alytaus, Kauno ir Marijampolės apskrityse, Klaipėdos poskyris – Klaipėdos, Tauragės ir Telšių apskrityse, Panevėžio poskyris – Panevėžio apskrityje ir Šiaulių poskyris – Šiaulių apskrityje, o Vilniaus ir Utenos apskritis aptarnauja Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos Sėklų skyrius. Kaip matyti, minėti poskyriai funkcionuoja Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos Sėklų skyriaus sudėtyje ir traktuojami kaip jo struktūriniai padaliniai.

Sėklų skyriaus poskyriai yra Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos Sėklų skyriaus struktūriniai padaliniai, tiesiogiai pavaldūs Valstybinės sėklos ir grūdų tarnybos Sėklų skyriaus vedėjui. Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos Sėklų skyriaus poskyriams vadovauja poskyrio vedėjas, kurį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos viršininkas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Poskyrio vedėjas vykdo šias funkcijas: asmeniškai atsako už poskyriui pavestų funkcijų ir užduočių vykdymą; organizuoja poskyrio darbą – paskirsto užduotis poskyrio darbuotojams ir kontroliuoja jų vykdymą; teikia Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos Sėklų skyriaus vedėjui siūlymus dėl poskyrio vykdomos veiklos, darbuotojų skatinimo, jų atlyginimo dydžio, perkėlimo į aukštesnes pareigas ar tarnybinių nuobaudų skyrimo, mokymo ir kitais Lietuvos Respublikos teisės aktų nustatytais atvejais; Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos darbo reglamento nustatyta tvarka vizuoja dokumentus; dalyvauja posėdžiuose, pasitarimuose sprendžiant poskyrio kompetencijai priskirtus klausimus. Atitinkamo poskyrio vedėjas tiesiogiai pavaldus Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos Sėklų skyriaus vedėjui. Poskyrio vedėjo pareigas, jo nesant, laikinai vykdo kitas Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos viršininko paskirtas valstybės tarnautojas.

Tam tikrame poskyryje dirbančių valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių aprašymus rengia poskyrio vedėjas, o tvirtina Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos viršininkas. Už tarnybinių pareigų nevykdymą, netinkamą vykdymą, konfidencialumo nesilaikymą poskyrio darbuotojai gali būti traukiami tarnybinėn (drausminėn) ir (arba) materialinėn atsakomybėn Lietuvos Respublikos teisės aktų nustatyta tvarka.

Įgyvendindami jiems pavestus uždavinius poskyriai vykdo šias funkcijas: kontroliuoja, ar šalies rinkai teikiama augalų dauginamoji medžiaga atitinka teisės aktuose nustatytus reikalavimus, ir teikia Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos viršininkui siūlymus teisės aktų numatytais atvejais skirti administracines nuobaudas dėl augalų dauginamajai medžiagai nustatytų reikalavimų nesilaikymo; vykdo augalų dauginamosios medžiagos kokybės kontrolę; vykdo paramos teikimo augalų dauginamosios medžiagos tiekėjams ir žemės naudotojams administravimą; dalyvauja rengiant augalų dauginamosios medžiagos kokybės įvertinimo metodikas; žemės ūkio ministro nustatyta tvarka vertina ūkio subjektų pasirengimą auginti ir (arba) tiekti rinkai sertifikuotą augalų dauginamąją medžiagą; vykdo augalų sėklos sertifikavimą Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (OCECD) schemas; kontroliuoja, ar augalų dauginamosios

medžiagos dauginimo procesas atitinka nustatytus reikalavimus, ir teikia Sėklų skyriaus vedėjui siūlymus teisės aktų nustatyta tvarka panaikinti išduotus ūkio subjektams pažymėjimus auginti ir (arba) tiekti rinkai augalų dauginamąją medžiagą; atlieka augalų dauginamosios medžiagos kokybės tyrimus pagal patvirtintas metodikas; teikia Sėklų skyriaus vedėjui siūlymus dėl mokslinių tiriamųjų programų, susijusių su sėklininkyste, temų parinkimo; konsultuoja juridinius ir fizinius asmenis sėklininkystės klausimais; teisės aktų nustatyta tvarka palaiko ryšius su Lietuvos ir užsienio valstybių atitinkamomis institucijomis ir tarptautinėmis organizacijomis ir vykdo kitas įstatymuose bei kituose teisės aktuose nurodytas, taip pat žemės ūkio ministro ir Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos viršininko pavestas funkcijas.

4.3.3. Centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių struktūrų apibendrinimas

Kaip matyti, be teritorinių vykdomosios valdžios institucijų, reglamentuotų Konstitucijoje, teritoriniuose administraciniuose vienetuose[604] funkcionuoja daugybė kitų centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių įstaigų arba jų teritorinių struktūrinių padalinių. Be šių pagrindinių teritorinių vykdomosios valdžios organizacinių struktūrų, tam tikroms vykdomosios valdžios funkcijoms įgyvendinti teritoriniu lygmeniu steigiamos atskiros valstybės tarnautojų pareigybės (pvz., Valstybinė gyvulių veislininkystės priežiūros tarnyba 44 rajonuose yra įsteigusi valstybinių veislininkystės inspektorių pareigybes). Jie taip pat priskirtini vykdomosios valdžios institucijų sistemos teritoriniam lygmeniui, nes atitinkamai užtikrina vykdomosios valdžios institucijoms nustatytų funkcijų įgyvendinimą tam tikrame teritoriniame administraciniame vienete arba tam tikroje Lietuvos Respublikos teritorijos dalyje, kai teritorinių vykdomosios valdžios struktūrų veiklos teritorija nesutampa su teritorinių administra-

[604] Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas yra teritorijos dalis, kurioje valdymą organizuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybė arba savivaldybės institucijos. Teritorijos administracinis vienetas turi savo ribas, centrą ir pavadinimą. Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniai vienetai yra apskritys ir savivaldybės. Lietuvos Respublikos teritorija suskirstyta į 10 apskričių ir 60 savivaldybių (Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios. 1994 m. rugpjūčio 5 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 1183).

cinių vienetų (apskrities ir (arba) savivaldybės) ribomis. Teritorinių vykdomosios valdžios struktūrų veiklai paprastai vadovauja centrinių vykdomosios valdžios institucijų vadovai, kuriems šios pavaldžios ir atskaitingos. Dauguma Vyriausybės įstaigų ir ministerijų reguliavimo sistemose veikiančių įstaigų prie ministerijų teritorinių įstaigų arba teritorinių struktūrinių padalinių arba atskirų valstybės tarnautojų pareigybių teritoriniuose administraciniuose vienetuose neturi.

Atskirai reikėtų paminėti tas įstaigas prie ministerijų, kurios teritoriniu lygmeniu pavaldžių teritorinių įstaigų arba teritorinių struktūrinių padalinių neturi, o jų funkcijas įgyvendina tuo tikslu steigiamos valstybės įmonės (pvz., Generalinės miškų urėdijos teritorinės miškų urėdijos, Valstybinės metrologijos tarnybos teritoriniai metrologijos centrai ir kt.). Šios įmonės užsiima ne tik ūkine komercine veikla, bet kartu vykdo ir atitinkamos šakos valdymo funkcijas.

Iš visų įstaigų, funkcionuojančių ministerijų reguliavimo sistemose, ypač išskiria Migracijos departamentas. Kad ir kaip keista, teritorinės migracijos tarnybos (skyriai, poskyriai, grupės) įeina į aukštesnės ir žemesnės pakopų policijos komisariatų struktūras. Dar įdomiau tai, kad nors Migracijos departamento teritorinės migracijos tarnybos vykdo Migracijos departamentui priskirtas funkcijas teritoriniu lygmeniu, tačiau jų valdymas yra vykdomas per policijos generalinį komisarą (pvz., Migracijos departamento direktorius, suderinęs su Policijos departamentu, teikia nurodymus teritorinių policijos įstaigų vadovams migracijos tarnybų veiklos klausimais ir kontroliuoja jų vykdymą, teikia policijos generaliniam komisarui siūlymus dėl migracijos tarnybų statutinių valstybės tarnautojų priėmimo į pareigas ir t. t.) ir policijos komisariatų vadovus bei jos finansuojamos iš policijos komisariatams skirtų asignavimų. Taigi Migracijos departamentas teritorinėms migracijos tarnyboms daugiau vadovauja tik metodiškai, o operatyvinį jų valdymą atlieka Policijos departamentas ir policijos komisariatai, nes jie traktuojami kaip jų struktūriniai padaliniai, tačiau jokių policijos funkcijų neįgyvendina, nors priskiriami viešosios policijos struktūriniams padaliniams.

Iš teritoriniu lygmeniu veiklą vykdančių teritorinių vykdomosios valdžios struktūrų taip pat išsiskiria visuomenės sveikatos centrai apskrityse, kurių steigėja yra Sveikatos apsaugos ministerija. Tai biudžetinės įstaigos, turinčios viešojo juridinio asmens statusą, ūkinį, finansinį, organizacinį ir teisinį savarankiškumą, savo antspaudą ir sąskaitas bankuose. Nors visuomenės sveikatos centrų apskrityse veiklą koordinuoja Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba, tačiau jie nėra minėtos tarnybos teritori-

nės įstaigos, nes svarbiausias jų valdymo funkcijas vykdo steigėjas, t. y. Sveikatos apsaugos ministerija. Visuomenės sveikatos centrai apskrityse pasižymi skirtinga vidine organizacine struktūra, nes, kitaip nei kitos centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos, savivaldybėse turi ne skyrius, poskyrius, o filialus. Jų administracijos ir filialų darbuotojai nėra valstybės tarnautojai, o su jais darbo santykius reglamentuoja Darbo kodeksas ir kiti teisės aktai. Įstaigos direktorius, jos struktūrinių padalinių ir filialų vadovai skiriami viešo konkurso būdu penkeriems metams, jeigu atitinka Sveikatos apsaugos ministerijos nustatytus specialius kvalifikacinius reikalavimus. Taigi visuomenės sveikatos centrų, kaip savarankiškų biudžetinių įstaigų apskrityse, steigėja yra Sveikatos apsaugos ministerija, kuri vykdydama steigėjo funkcijas kartu sprendžia aktualiausius jų valdymo klausimus. Ši teritorinė struktūra kaip biudžetinė įstaiga visais parametrais (vidine organizacine struktūra, vadovų bei darbuotojų teisiniu statusu ir pan.) skiriasi nuo kitų teritorinių vykdomosios valdžios įstaigų.

Paprastai centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių vienetų steigimo ir funkcionavimo pagrindus nustato tam tikrą valdymo sritį reglamentuojantys teisės aktai – dažniausiai įstatymai (pvz., Mokesčių administravimo įstatymo (2004 m. balandžio 13 d. įstatymo Nr. IX–2112 redakcija) 18 straipsnyje įtvirtinta, kad Valstybinę mokesčių inspekciją sudaro Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos – centrinis mokesčių administratorius ir teritorinės valstybinės mokesčių inspekcijos – vietos mokesčių administratorius[605] arba Muitinės įstatymo (2004 m. balandžio 27 d. įstatymo Nr. IX–2183 redakcija) 15 straipsnyje reglamentuota, jog muitinę sudaro Muitinės departamentas, teritorinės muitinės ir specialiosios muitinės įstaigos[606] ir t. t.). Taip pat galima išskirti centrinių vykdomosios valdžios institucijų grupę, kurių teritorinių įstaigų arba teritorinių struktūrinių padalinių teisinio statuso pagrindai įstatymais nėra reglamentuoti (pvz., Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos teritorinių struktūrinių padalinių, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento teritorinių struktūrinių padalinių, teritorinių migracijos struktūrinių padalinių ir kt.). Reikia pažymėti, jog apskritai teritorinių vykdomosios valdžios struktūrų teisinio statuso pagrindai atskiras valdymo (administravimo) šakas reglamentuojančiuose įstatymuose, išskyrus kai kuriuos (pvz., Policijos veiklos, Valstybės sienos apsaugos ir keletą kitų), apibrėžti gana glaustai.

[605] Valstybės žinios. 2004 m. balandžio 28 d. Nr. 63. Publikacijos Nr. 2243.

[606] Valstybės žinios. 2004 m. balandžio 30 d. Nr. 73. Publikacijos Nr. 2517.

Centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos gali būti steigiamos ir savo veiklą vykdyti kelių apskričių teritorijoje (pvz., regioniniai aplinkos apsaugos departamentai, teritorinės muitinės įstaigos, regioniniai karo prievolės centrai, Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos teritoriniai struktūriniai padaliniai ir kt.) arba jų veikla gali apimti ir sutapti su vienos apskrities teritorijos ribomis (pvz., Statistikos departamento teritorinės statistikos įstaigos, visuomenės sveikatos centrai apskrityse). Apskrityse veikiančios teritorinės vykdomosios valdžios įstaigos taip pat gali turėti savo padalinius ir savivaldybėse (pvz., Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos teritorinės mokesčių inspekcijos, Valstybinės maisto ir Veterinarijos tarnybos teritorinės maisto ir veterinarijos įstaigos). O kai kurios centrinės vykdomosios valdžios institucijos aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose – apskrityse – teritorinių struktūrų neturi, jos išdėstytos ir savo veiklą vykdo vienoje arba keliose savivaldybėse (pvz., Lietuvos darbo biržos teritorinės darbo biržos ir t. t.). Nesilaikant teritorinio administracinio suskirstymo principo išdėstytos Valstybės sienos apsaugos tarnybos teritorinės įstaigos (rinktinės) ir jų struktūriniai padaliniai (užkardos) bei Muitinės departamento teritorinių muitinės įstaigų struktūriniai padaliniai (postai). Kitaip sakant, centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos arba jų struktūriniai padaliniai aptarnaujamos teritorijos aspektu gali būti tarpregioniniai (veikla apima kelias apskritis ir nebūtinai sutampa su apskričių ribomis), regioniniai[607] (veikia vienos apskrities teritorijos ribose), regioniniai vietiniai (apskrityse veikiančios teritorinės vykdomosios valdžios struktūros teritorinius struktūrinius padalinius turi ir savivaldybėse) ir vietiniai (teritorinės struktūros organizuotos savivaldybių principu). Taigi, kaip matyti iš anksčiau pateiktos analizės, nėra teisiškai įtvirtinto, praktikoje nusistovėjusio vieno teritorinių vykdomosios valdžios struktūrų steigimo ir išdėstymo modelio, tačiau vis dėlto reikia pažymėti, kad iš esmės centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritoriniai padaliniai yra steigiami teritorinio administracinio suskirstymo principu. Konstatuotina, kad daugiausia jų yra sutelkta apskričių centruose.

[607] Pagal Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymo 5 straipsnį nacionalinė regioninė politika įgyvendinama ir regioninės plėtros planavimas atliekamas apskrityse. Tai reiškia, kad apskritys yra tapatinamos su regioniais, t. y. kiekviena apskritis kartu yra ir regionas. Įgyvendindama nacionalinės regioninės politikos tikslus ir uždavinius Vyriausybė gali sudaryti regionus iš kelių bendras ribas turinčių apskričių ar savivaldybių (Valstybės žinios. 2000 m. rugpjūčio 4 d. Nr. 66. Publikacijos Nr. 1987; 2002 m. gruodžio 24 d. Nr. 123. Publikacijos Nr. 5558).

Sprendimus dėl teritorinių struktūrų išdėstymo, tvirtindamas institucijos vidinės organizacinės struktūros schemą, priima atitinkamos centrinės vykdomosios valdžios institucijos vadovas arba ministras, kurio vadovaujamos ministerijos reguliavimo srityje funkcionuoja įstaiga prie ministerijos, vadovaudamasis diskrecija. Dėl šios priežasties aptarnaujamos teritorijos ir pavadinimų aspektais egzistuoja didžiulė teritorinių vykdomosios valdžios struktūrų įvairovė. Galima drąsiai teigti, kad dažna teritorinė vykdomosios valdžios struktūra pasižymi savita, tik jai būdinga vykdomosios valdžios organizavimo teritoriniu lygmeniu, išdėstymo schema.

Teritorinės vykdomosios valdžios struktūros taip pat pasižymi skirtingomis organizacinėmis teisinėmis formomis bei teisiniu statusu: vienos jų įvardijamos kaip valstybės, biudžetinės įstaigos, turinčios viešojo juridinio asmens statusą ir visus jiems būdingus požymius (pvz., aukštesnės ir žemesnės pakopų policijos komisariatai, visuomenės sveikatos priežiūros centrai apskrityse, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos teritoriniai skyriai ir t. t.), o kitos – kaip centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritoriniai struktūriniai padaliniai (pvz., Nacionalinės mokėjimo agentūros teritoriniai struktūriniai padaliniai (skyriai), Valstybinės energetikos inspekcijos teritoriniai struktūriniai padaliniai (skyriai) ir kt.). Paprastai visos teritorinės įstaigos turi viešojo juridinio asmens statusą – tai nebūdinga teritoriniams struktūriniams padaliniams. Kriterijai, kurie lemia teritorinės įstaigos arba teritorinio struktūrinio padalinio steigimą, jokiuose teisės aktuose nereglamentuojami. Remiantis atlikta analize galima daryti prielaidą, kad kokią teritorinę struktūrą (teritorinę įstaigą ar teritorinį struktūrinį padalinį) steigti, lemia įgyvendinamos funkcijos pobūdis ir mastas.

Labai įvairiapusiška teritorinių vykdomosios valdžios įstaigų ir teritorinių struktūrinių padalinių vidinė organizacinė struktūra. Centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorines įstaigas dažniausiai sudaro struktūriniai padaliniai (skyriai, poskyriai), taip pat jų teritoriniai struktūriniai padaliniai savivaldybėse (pvz., Valstybinės mokesčių inspekcijos teritorinės įstaigos (apskričių valstybinės mokesčių inspekcijos turi skyrius savivaldybėse)). Kaip išimtį čia galima paminėti policijos komisariatus, kurie visi turi teritorinės įstaigos statusą (tiek aukštesniosios pakopos (funkcionuojantys apskrities ribose), tiek ir žemesniosios pakopos (veikiantys savivaldybės teritorijoje). Be to, žemesniosios pakopos policijos komisariatai savo teritorinius struktūrinius padalinius (nuovadas) gali steigti tam tikrai savivaldybės teritorijos daliai aptarnauti (pvz., seniūnijose) – tai nebūdinga nė vienai kitai teritorinei įstaigai. Tos centrinės vyk-

domosios valdžios institucijos, kurios savo veiklą teritoriniuose administraciniuose vienetuose vykdo per teritorinius struktūrinius padalinius (skyrius, poskyrius ir pan.), sudarytos tik iš atitinkamo skaičiaus valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis. Tais atvejais, kai teritoriniai struktūriniai padaliniai įsteigti apskrities centruose arba išdėstyti kitokiu principu, tai atskiros valstybės tarnautojų pareigybės gali būti įsteigtos ir funkcijos vykdomos reikšminguose teritoriniuose administraciniuose vienetuose (pvz., Valstybinės energetikos inspekcijos septyni teritoriniai struktūriniai padaliniai turi dujų, elektros ir naftos inspektorių pareigybes Kėdainiuose, Mažeikiuose, Rokiškyje, Tauragėje ir t. t.).

Skirtingais pavadinimais vadinami ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių įstaigų vadovai: vienoms jų vadovauja direktorius (pvz., Lietuvos archyvų departamento teritorinei įstaigai (apskrities archyvui), regionų aplinkos pasaugos departamentui, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos teritoriniam skyriui, Lietuvos darbo biržos teritorinei darbo biržai, Valstybinės ligonių kasos teritorinei ligonių kasai ir kt.), kitoms – viršininkas (pvz., apskrities valstybinei maisto ir veterinarijos tarnybai, Muitinės departamento teritorinėms įstaigoms, apskrities valstybinei mokesčių inspekcijai ir t. t.), trečioms – policijos pareigūnai – komisarai (aukštesnės ir žemesnės pakopų policijos komisariatams), ketvirtoms – vadai (pvz., Valstybės sienos apsaugos rinktinei). Jie priskiriami įstaigų vadovų kategorijai ir priimami į pareigas bei atleidžiami iš jų Valstybės tarnybos įstatymo arba specialių įstatymų ir statutų (statutiniai valstybės tarnautojai) nustatyta tvarka. Tiesa, čia reikia paminėti visuomenės sveikatos centrų apskrityse vadovus, kurie į pareigas priimami viešo konkurso būdu pagal specialiai patvirtintus nuostatus, o jų darbo teisinius santykius reglamentuoja Darbo kodekso nuostatos. Centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritoriniams struktūriniams padaliniams (skyriams, poskyriams ir pan.) paprastai vadovauja vedėjas, kurį į pareigas skiria ir iš jų atleidžia centrinės vykdomosios valdžios institucijos vadovas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka.

Vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos arba jų teritoriniai struktūriniai padaliniai savo veiklą grindžia Konstitucija, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis, Europos Bendrijos teisės aktais, Lietuvos Respublikos įstatymais, Vyriausybės nutarimais ir kitais Europos Sąjungos bei Lietuvos Respublikos teisės aktais. Jų steigimas, reorganizavimas ir likvidavimas priskiriamas tam tikrų centrinių vykdomosios valdžios institucijų kompetencijai, kurių organizaciniai struktūriniai vienetai jie yra, arba išimtiniais atvejais ministerijoms (pvz., Teisingumo mi-

nisterija steigia, reorganizuoja ir likviduoja hipotekos skyrius prie apylinkės teismų, Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybas), išskyrus apskričių viršininkų institucijas ir Vyriausybės atstovų tarnybas apskrityse.

Didžiausias leistinas pareigybių skaičius atskirai kiekvienai teritorinei vykdomosios valdžios struktūrai nėra nustatomas. Teritorinėms vykdomosios valdžios struktūroms, turinčioms įstaigos statusą, didžiausią leistiną pareigybių skaičių nustato Vyriausybė, t. y. atskirai nustatomas centrinėms vykdomosios valdžios institucijoms pavaldžioms įstaigoms pareigybių skaičius (pvz., Valstybinei maisto ir veterinarijos tarnybos pavaldžioms įstaigoms nustatyta 1700 pareigybių, Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai prie Aplinkos ministerijos pavaldžioms įstaigoms – 692 pareigybių, Muitinės departamentui prie Finansų ministerijos pavaldžioms įstaigoms – 2397 pareigybių ir pan.), o turinčioms teritorinius struktūrinius padalinius atskirai nenustatomas – jis patvirtintas Vyriausybės 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimu Nr. 1641 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“. Remdamasis minėtu Vyriausybės nutarimu didžiausią leistiną pareigybių skaičių kiekvienai teritorinei vykdomosios valdžios struktūrai paprastai nustato centrinės vykdomosios valdžios institucijos vadovas, tvirtindamas pareigybių sąrašą.

Vykdomosios valdžios institucijų teritorinių įstaigų arba teritorinių struktūrinių padalinių veikla finansuojama iš valstybės biudžeto. Asignavimus teritorinėms įstaigoms ir teritoriniams struktūriniams padaliniams paskirsto centrinės vykdomosios valdžios institucijos, kurių reguliavimo sistemoje jie funkcionuoja.

Reikia pažymėti, kad ne visos centrinės vykdomosios valdžios institucijos turi teritorines įstaigas arba teritorinius struktūrinius padalinius. Jų paprastai neturi svarbiausios centrinės vykdomosios valdžios institucijos – ministerijos, išskyrus Aplinkos, Kultūros, Sveikatos apsaugos ir Teisingumo ministerijas. Šios ministerijos vienintelės iš visų ministerijų turi teritorines įstaigas ir teritorinius struktūrinius padalinius – regionų aplinkos apsaugos departamentus ir visuomenės sveikatos priežiūros centrus, o Teisingumo ministerija – netgi tris teritorines struktūras, t. y. hipotekos skyrius, pataisos inspekcijas ir valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybas, kurie joms pavaldūs ir atskaitingi. Jos taip pat yra jų steigėjos bei sprendžia kitus jų valdymo organizavimo klausimus (aplin-

kos ministras tvirtina regionų aplinkos apsaugos departamentų darbo užmokesčio fondus ir išlaidų sąmatas bei jų organizacines struktūras, priima į pareigas ir iš jų atleidžia regiono aplinkos apsaugos departamentų vadovus (direktorius) ir kt.). Taigi anksčiau nurodytos ministerijos jų kompetencijai priskirtoms funkcijoms įgyvendinti steigia specializuotas teritorines struktūras, jas valdo ir administruoja arba dalį steigėjo funkcijų paveda vykdyti atitinkamoms įstaigoms prie ministerijų. Pabrėžtina, jog toks valdymo mechanizmas iš esmės nebūdingas ministerijoms kaip atitinkamos valstybės valdymo srities politiką formuojančioms institucijoms.

Teritorinių įstaigų neturi ir vadinamosios kvazivykdomosios valdžios institucijos, t. y. Vyriausybės sudaromos komisijos, komitetai ir tarybos. Kitas centrinio lygmens vykdomosios valdžios institucijas – Vyriausybės įstaigas ir įstaigas prie ministerijų – galima skirstyti į dvi grupes: turinčias teritorinius padalinius (pvz., Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos ir kt.) ir teritorinių padalinių neturinčias (pvz., Ginklų fondas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Mobilizacijos departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos ir t. t.). Tos Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų, kurios apskrityse ir savivaldybėse neturi savo struktūrinių padalinių, jų funkcijas teritoriniu lygmeniu paprastai įgyvendina apskričių viršininkų institucijos ir savivaldybės arba tik savivaldybės.

Apibendrinant reikia pabrėžti, jog teritoriniu vykdomosios valdžios sistemos lygmeniu kiekybiškai vyrauja centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos, kurios veikia tiek apskrityse (pvz., teritorinės darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybos, apskričių valstybinės mokesčių inspekcijos), tiek ir savivaldybėse (pvz., žemesnieji policijos komisariatai, priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos). Įstaigos prie ministerijų apskrityse turi ir teritorines įstaigas, ir teritorinius struktūrinius padalinius, o Vyriausybės įstaigos apskrityse yra įsteigusios tik teritorines įstaigas.

Teritorinės vykdomosios valdžios struktūros – tai centrinių vykdomosios valdžios institucijų įsteigtos teritorinės įstaigos ir teritoriniai struktūriniai padaliniai (pareigybės), funkcionuojantys ir įgyvendinantys tam tikras vykdomosios valdžios funkcijas atitinkamame Lietuvos Respublikos teritoriniame administraciniame vienete (apskrityje ir (arba) savivaldybėje) arba tam tikroje Lietuvos Respublikos teritorijos dalyje.

5. UŽSIENIO ŠALIŲ VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS

Išsiaiškinę, kokia yra Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistema, trumpai apžvelgsime keturių užsienio valstybių šios valdžios rūšies institucijų sistemas. Trys iš jų yra Europos valstybės, būtent: Didžioji Britanija, Vokietija ir Estija; ketvirtoji – Jungtinės Valstijos. Priežastys, lėmusios tokį pasirinkimą, yra aiškios, nes Didžioji Britanija, Vokietija, Estija ir Jungtinės Valstijos turi keturias skirtingas vykdomosios valdžios institucijų sistemų organizavimo tradicijas.

5.1. JUNGTINĖS VALSTIJOS

Teigiamą JAV įtaką pasaulinei praktikai lėmė tai, kad jos Konstitucijoje visame pasaulyje pirmiausia buvo įtvirtintas valdžių padalijimo principas, kuris nustatė aukščiausių federacijos ir valstijų institucijų tarpusavio santykius. JAV Konstitucija Jungtinių Valstijų Kongresui, sudarytam iš Atstovų rūmų ir Senato, priskiria įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimus (I straipsnis), JAV Prezidentui – vykdomosios valdžios įgyvendinimą (II straipsnis), Aukščiausiajam Teismui ir kitiems teismams – Jungtinių Valstijų teisminės valdžios įgyvendinimą (III straipsnis). Nors minėtos valdžios lygios, t. y. kiekviena iš jų turi savo įgaliojimus, tačiau joms taip pat suteikti kai kurie bendri įgaliojimai – kiekviena valdžios rūšis tam tikru laipsniu vykdo kitos valdžios šakos veiklos kontrolę.

5.1.1. Prezidentas

Svarbiausias JAV vykdomosios valdžios institucijų sistemoje yra Prezidentas, nes pagal Konstituciją būtent „federacijos vykdomajai valdžiai vadovauja prezidentas“[608]. Be jo, federalinę vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro ministerijos (departamentai), Prezidento vykdomasis aparatas – prezidento vykdomoji valdyba (valdybos, tarybos – iš viso 9), nepriklausomos agentūros, biurai, korporacijos, įvairios tarnybos ir centrinis bankas[609].

[608] An Outline of American Government. – United State Information Agency, 1990. P. 56.

[609] Warren K. F. Administrative Law in the Political System. Third Edition. – New Jersey: Prentice Hall, Upper Sadlle River, 1996. P. 79.

Prezidentas savarankiškai turi teisę leisti didžiąją dalį įstatymų įgyvendinamųjų (poįstatyminių) teisės aktų, Senato sutikimu ir pritarimu skiria aukščiausius valstybės pareigūnus, turi teisę steigti ir likviduoti įvairias agentūras ir žinybas, yra vyriausiasis ginkluotojų pajėgų vadas. Prezidentas, vadovaudamas užsienio politikai, skiria ir atleidžia diplomatinius atstovus (ambasadorius), turi teisę sudaryti tarptautines sutartis, kurias turi ratifikuoti Senatas, ir vykdomuosius susitarimus, kuriems sudaryti Senato pritarimas nereikalingas.

Antrasis pareigūnas JAV vykdomosios valdžios hierarchijoje yra viceprezidentas. Viceprezidento institutas laikomas dar viena JAV valstybės valdymo modelio kūrėjų naujove. Pagrindinė jo atsiradimo priežastis – bandymas sukurti legitimų ir apibrėžtą valdžios perdavimo mechanizmą tuo atveju, jeigu Prezidentas savo įgaliojimų vykdymą baigtų prieš terminą. Greitai suorganizuoti neeilinius rinkimus XVIII amžiuje buvo neįmanoma, todėl iškilo tokio pareigūno būtinybė. Viceprezidentas renkamas kartu su Prezidentu, kuris jam ir vadovauja. Pažymėtina, kad jo konstitucinis statusas nepasižymi aiškumu. Be potencialios galimybės pavaduoti Prezidentą, kai ši pareigybė būna laisva, vienintelė ir svarbiausia viceprezidento pareiga yra pirmininkavimas Senatui, nors balsuoti turi teisę jis tik tuo atveju, kai balsai pasiskirsto po lygiai.

Prezidentas nepavaldus jokioms institucijoms. Jis yra Vyriausybės – Kabineto vadovas. Kabinetą sudaro ministrai ir kiti pareigūnai, kuriuos Prezidentas pats įtraukia į jo sudėtį. Kitaip sakant, Prezidentas – tai ir yra Vyriausybė, kuriai jis tiesiogiai vadovauja. Kabinetas atlieka Prezidento patariamosios institucijos funkcijas. JAV Konstitucijoje apie Vyriausybę arba Kabinetą nieko nekalbama. Jis sudaromas ir funkcionuoja papročių pagrindu. Kabineto posėdžiuose, kuriems pirmininkauja Prezidentas, sprendžiami svarbiausi valstybės valdymo klausimai. Jokių teisės aktų jis nepriima, o jo sprendimai įforminami Prezidento aktais.

5.1.2. Ministerijos (departamentai)

Svarbiausia vykdomosios valdžios sistemos sudėtine dalimi laikomos ministerijos, kurios vadinamos departamentais (*departments*). JAV ministerijų sistemą sudaro 14 funkcionuojančių ministerijų:

1) Žemės ūkio ministerija (*Department of Agriculture*), kuri reguliuoja paramą fermerių ūkiams, formuoja ir vykdo šios valdymo srities politiką bei valstybinį reguliavimą ir t. t.

2) Prekybos ministerija (*Department of Commerce*) daugiausia vadovauja užsienio prekybai. Į jos sudėtį įeina: Patentų tarnyba, Nacionalinis standartų biuras, Vandenynų ir atmosferos tyrinėjimo nacionalinė valdyba, Verslo plėtros valdyba, Ekonominio vystymo administracija ir kt.;
3) Gynybos ministerija (*Department of Defence*). Jos kompetencijai priskiriami visi gynybos ir civilinės saugos klausimai. Gynybos ministerijos struktūrą sudaro: Sausumos pajėgų departamentas (*Department of the Army*), Karinių oro pajėgų departamentas (*Departament of the Air Force*), Karinio jūrų laivyno departamentas (*Departament of the Navy*), taip pat Žvalgybos valdyba (*Defence Intelligence Agency*), Nacionalinio saugumo departamentas (*National Security Agency*), Priešraketinės gynybos departamentas (sukurtas 2002 m.) ir kitos. Reikia pasakyti, kad į JAV sausumos kariuomenės sudėtį kartu su reguliariąja armija ir rezervu įeina ir Nacionalinė gvardija (*National Guard*) – savanoriškos ginkluotos formuotės, kurios sudaromos valstijose. Pastarosios gvardiečiai pasitelkiami į pagalbą ypatingais atvejais (potvynių, gaisrų ir pan.) ir prireikus gali būti mobilizuoti. 1947 m. buvo sukurta ir Oro pajėgų nacionalinė gvardija (*Air National Guard*);
4) Švietimo ministerija (*Department of Education*) įgyvendina valstybinę politiką švietimo srityje. Ji vadovauja pagalbos programoms švietimo srityje, turi 10 regioninių biurų;
5) Energetikos ministerija (*Departament of Energy*) užsiima šalies energetinės bazės plėtra. Ji taip pat atsako už karinės ir civilinės atominės energijos naudojimą;
6) Sveikatos apsaugos ir socialinių tarnybų ministerija (*Department of Health and Human Services*) vadovauja socialinės ir sveikatos apsaugos sritims. Į šios ministerijos sudėtį įeina Socialinio draudimo administracija, taip pat Maisto ir vaistų kontrolės valdyba (*Food and Drug Administration*);
7) Būsto statybos ir miestų plėtros ministerija (*Department of Housing and Urban Development*) užsiima būsto statybos programomis, valstybiniu subsidijavimu šiuo tikslu, miestų komunalinių ūkių plėtra;
8) Teisingumo ministerija (*Departament of Justice*) konsultuoja Prezidentą visais teisiniais klausimais. Jai vadovauja teisingumo ministras, kuris kartu yra ir generalinis prokuroras (*Attorney General*). Teisingumo ministeriją sudaro: Federalinis tyrimo biuras (FTB), Fe-

deralinis kalėjimų biuras, Amnestijų biuras, Imigracijos ir natūralizacijos tarnyba, Įstatymų vykdymo pagalbos administracija ir kt.[610];

9) Darbo ministerija (*Departament of Labour*) užsiima užimtumo, darbuotojų interesų apsaugos, pašalpų išdavimo, darbo teisės aktų tobulinimo klausimais. Į minėtos ministerijos sudėtį įeina: Darbo saugos tarnyba, Užimtumo standartų administracija, Kadrų tarnybų valdyba, Darbo statistikos biuras ir kt.;
10) Užsienio reikalų ministerija / Valstybės departamentas (*Departament of State*) įgyvendina užsienio politiką, kurią nustato Prezidentas ir JAV Kongresas. Jo struktūrą sudaro keletas padalinių, pavyzdžiui, Žvalgybos ir tyrimų valdyba (*Bureau of Intelligence and Research*);
11) Vidaus reikalų ministerijos (*Departament of the Interior*) kompetencijai priskiriami valstybinės žemės, indėnų rezervatų žemių, aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių valdymo klausimai. Į šios ministerijos sudėtį įeina: Nacionalinių parkų tarnyba, Kalnakasybos valdyba, Žvejybos ir medžioklės ūkio tarnyba, Geologijos tarnyba, Indėnų reikalų biuras, Melioracijos biuras ir kt.;
12) Finansų ministerija (*Departament of Treasury*) užsiima finansų, ekonominės ir mokesčių politikos formavimu ir įgyvendinimu. Minėtos ministerijos struktūrą sudaro: Monetų biuras (*Bureau of the Mint*), Muitinės tarnyba (*Custom Service*), Mokesčių tarnyba (*Internal Revenue Service*) ir kt.;
13) Transporto ministerija (*Department of Transportation*) koordinuoja šalies transporto vystymo programų, taip pat ir miestų, įgyvendinimą, užtikrina saugumą transporto srityje. Į jos sudėtį įeina: Pakrančių apsauga, Federalinė aviacijos administracija, Federalinė kelių administracija, Federalinė geležinkelių administracija, Jūrų transporto administracija ir kt.;
14) Veteranų reikalų ministerija (*Departament of Veterans Affairs*) vykdo pagalbos programų veteranams koordinavimą. Ši ministerija taip pat užsiima ritualinių paslaugų organizavimu, vadovauja nacionalinei kapinių sistemai (*National Cemetery System*).

2002 m. Prezidento G. Busho iniciatyva buvo įsteigta Nacionalinio (vidaus) saugumo ministerija.

Ministerijos steigiamos vadovaujantis federaliniais įstatymais. Joms vadovauja ministrai, kurie vadinami sekretoriais (*secretaries*). Juos skiria Pre-

[610] http://www.usdoj.gov/02organisations/02_1html

zidentas Senato sutikimu ir pritarimu. Vidinę organizacinę ministerijų struktūrą sudaro skyriai, biurai, valdybos, kurioms paprastai vadovauja kompetentingi valstybės tarnautojai. Dauguma federalinių ministerijų turi savo organizacinius struktūrinius padalinius teritoriniuose administraciniuose vienetuose. Nors šie padaliniai yra ministerijos sudėtyje, tačiau jiems suteikta tam tikra autonomija, funkcinė nepriklausomybė.

5.1.3. Kitos vykdomosios valdžios institucijos

Be ministerijų, JAV Kongreso leidžiamų įstatymų pagrindu steigiamos bei funkcionuoja ir kitos vykdomosios valdžios institucijos. JAV Konstitucija Kongresui suteikia teisę priimti visus įstatymus, kurie būtini įgyvendinant įgaliojimus, priskirtus Jungtinių Valstijų vyriausybei arba kokiam nors kitam departamentui arba pareigūnui.

Kongresas nėra pajėgus prižiūrėti visų tų įstatymų, kuriuos jis priima, praktinį įgyvendinimą. Todėl šiuo atveju administracinės priežiūros ir kontrolės įgaliojimai yra deleguojami specialiai šiems tikslams įgyvendinti sudaromoms „administracinėms agentūroms“ (*Administrative Agencies*). Šiuo metu funkcionuoja apytikriai apie 60 tokių agentūrų, kurios įgyvendina daugelį funkcijų. Kongresas ir prezidentai dažnai steigia agentūras, kad pabrėžtų, jog egzistuoja tam tikra problema, arba siekdami sureguliuoti ginčus dėl jurisdikcijos, kylančius tarp ministerijų.

Steigdamas administracines agentūras Kongresas nustato jų struktūrą, pavadinimą bei jos kompetenciją. Šios agentūros turi teisę leisti teisės aktus, turinčius įstatymų galią (*legislative rules*). Taip JAV teisinėje sistemoje atsiranda deleguotos leidybos teisės normų blokas. Amerikos teismai išplėtojo deleguotos teisės doktriną patvirtindami Kongreso įgaliojimus steigti administracines agentūras, kurios leidžia teisės normas, reikalingas įstatymams įgyvendinti.

Priėmus įstatymą dėl atitinkamos agentūros įsteigimo, Prezidentas ir Kongresas apibrėžia agentūros vietą federalinių institucijų sistemoje. Dauguma agentūrų apibūdinamos kaip vykdomosios (*executive agencies*). Tai reiškia, kad jos yra to paties hierarchinio lygio kaip ir ministerijos arba funkcionuoja tam tikros ministerijos reguliavimo srityje. Pavyzdžiui, Užimtumo (darbo) saugos ir sveikatos administracija (*Occupational Safety and Healfh Administration*) – tai Darbo ministerijos padalinys.

Agentūros, funkcionuojančios ne tam tikros ministerijos struktūroje, vadinamos nepriklausomomis tvarkomosiomis agentūromis (*independent re-*

gulatory agencies). Jos sudaromos nepolitiniams, techniniams sprendimams priimti specifinėse srityse ir kartu joms suteiktos funkcijos, kurios būdingos visoms trims valstybės valdžios rūšims: įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei. Seniausia tokios organizacinės teisinės formos institucija laikoma, pavyzdžiui, Prekybos tarp valstijų komisija, kuri buvo įkurta 1887 m. Ją sudaro 11 narių, kuriuos skiria Prezidentas, o tvirtina Senatas septyneriems metams. Ši komisija nustato prekių vežimo šalies viduje apmokėjimo dydžius, neleidžia įvesti nepagrįstas privilegijas, nuolaidas ir kt.

Minėtos agentūros nepriklausomos ta prasme, kad jų pareigūnai negali būti atleisti iš pareigų nesant gana svarbaus pagrindo, todėl yra nepriklausomi nuo politinės konjunktūros. Tai užtikrina jų veiklos tęstinumą nepriklausomai nuo tos ar kitos prezidento administracijos.

Visos šios agentūros iš esmės vykdo tris funkcijas: leidžia norminius teisės aktus (*rulemaking*), užsiima teisės aktų taikymu (*enforcement*) ir nagrinėja ginčus (*adjudication*). Jos paprastai funkcionuoja politinėje, socialinėje-ekonominėje ir mokslo tiriamojoje srityse. Prie nepriklausomų agentūrų galima priskirti šias:

1) Vertybinių popierių ir biržų veiklos komisija (*Securities and Exchange Commission*), kurioje dirba pusantro tūkstančio darbuotojų. Ši komisija sudaryta vadovaujantis Vertybinių popierių apyvartos įstatymu, kuris buvo priimtas 1934 m.;
2) Nacionalinė kredito sąjungos administracija (*National Credit Union Administration*) registruoja kredito sąjungas, reguliuoja jų veiklą bei indėlių draudimą ir t. t.;
3) Federalinės rezervų sistemos valdytojų taryba (*The Federal Reserve Board*) įgyvendina Federalinės rezervų sistemos veiklos, pinigų politikos kontrolę bei reguliuoja bankų sistemos veiklą. Federalinė rezervų sistema vykdo centrinio banko funkcijas ir kontroliuoja šalies bankų sistemą. Kiekvienas toks bankas savo apygardoje, susidedančioje iš kelių valstijų, atlieka centrinio banko vaidmenį. Visi JAV bankai, užsiregistravę ir veikiantys pagal atitinkamus įstatymus, privalo būti Federalinės rezervų sistemos nariai. Į šios institucijos sudėtį įeina 25 federalinio rezervo banko skyriai, apie 6 tūkstančiai komercinių bankų ir kredito sąjungos;
4) Federalinė ryšių komisija (*Federal Communications Commission*) įsteigta 1934 m. vadovaujantis Federaliniu ryšių priemonių įstatymu. Ji reguliuoja tokių ryšių priemonių kaip radijas, televizija, telegrafas, ryšių kabeliai veiklą. 1962 m. priėmus Palydovinio ryšio įstatymą šiai komisijai priskirtos ir šios rūšies ryšių reguliavimo

funkcijos. Minėta Federalinių ryšių komisija taip pat išduoda licencijas, skirsto dažnius bei vykdo kitas funkcijas, susijusias su ryšių reguliavimu;

5) Nacionalinė aeronautikos ir kosmoso tyrimų administracija (*National Aeronautics and Space Administration* – NASA) įsteigta pagal atitinkamą įstatymą 1958 m. Svarbiausia jos funkcija ir pagrindinė veikla yra įgyvendinti JAV kosmines programas;
6) Aplinkos apsaugos agentūra (*Environmental Protection Agency*) nustato ekologinius normatyvus ir standartus, koordinuoja visus klausimus, susijusius su ekologine veikla. Atstovauja valstybei bylose teismuose, kai sprendžiami ginčai, susiję su aplinkos užtertštumu;
7) Atominės priežiūros komisija (*Nuclear Regulatory Commission*) kontroliuoja atominės energijos naudojimą. Ji išduoda licencijas atominiams reaktoriams statyti ir eksloatuoti, radioaktyvioms medžiagoms saugoti, atlieka avarijų tyrimus;
8) Tarptautinio bendradarbiavimo vystymosi tikslais agentūra (*International Development Cooperation Agency*) įsteigta vadovaujantis Pagalbos užsienio valstybėms įstatymu (*Foreign Assistance Act*) 1961 m. Į jos sudėtį įeina Tarptautinio vystymo agentūra (*Agency for International Development* – AID) ir Užsienio privačių investicijų korporacija (*Overseas Private Investment Corporation* – OPIC);
9) Federalinė rinkimų komisija (*Federal Election Commission*) įsteigta pagal Federalinių rinkimų kontrolės įstatymą, kuris buvo priimtas 1972 m. Daugiausia užsiima rinkimų kompanijų finansavimu iš valstybės lėšų;
10) Federalinė ekstremalių situacijų valdymo agentūra (*Federal Emergency Management Agency*) sudaryta siekiant koordinuoti federalinės valdžios institucijų veiksmus susidariusių ypatingų situacijų, kurios gali kilti dėl žmonių veiklos, stichinių nelaimių ir atominio karo atvejais;
11) Tarnautojų lygių galimybių užtikrinimo komisija (*Equal Employment Opportunity Commission*) įkurta remiantis 1964 m. Pilietinių teisių įstatymu. Komisijos kompetencijai priskiriama diskriminavimo pagal rasę, lytį, religinius įsitikinimus ir amžiaus cenzą įsidarbinant bei darbo kontrolė. Ji taip pat atstovauja valstybei teismuose, kai nagrinėjami klausimai dėl diskriminavimo darbo santykių srityje;
12) Nacionalinė darbo santykių valdyba (*National Labour Relations Board*) įsteigta 1935 m. profsąjungų ir darbuotojų skundams dėl darbdavių veiksmų privačiame sektoriuje nagrinėti. Valdybos atstovai dalyvauja organizuojant derybas dėl kolektyvinių sutarčių sudary-

mo, kontroliuoja jų laikymąsi ir vykdymą, turi teisę leisti potvarkius. Pagal savo įgaliojimus turi teisę spręsti ginčus, t. y. laikoma ikiteismine ginčų nagrinėjimo institucija;

13) Federalinė prekybos komisija (*Federal Trade Commission*) buvo sudaryta 1914 m., priėmus Federalinės prekybos komisijos įstatymą (*Federal Trade Commission Act*). Šiuo įstatymu uždrausti nesąžiningi metodai ir apgaulė prekybinėje praktikoje, nustatytos procesinės taisyklės patraukiant asmenis ir organizacijas atsakomybėn už įstatymo nuostatų pažeidimus, taip pat nustatyta teisminė Federalinės prekybos komisijos priimtų teisės aktų priežiūra. Ji taip pat kontroliuoja prekybą tarp valstijų, komercinių organizacijų susiliejimo (susijungimo) procesus, susitarimus dėl kainų, leidžia atitinkamus teisės aktus – taisykles, instrukcijas. Be to, Federalinė prekybos komisija turi teisę nagrinėti kai kurias bylas ir priimti sprendimus dėl ginčų, susijusių su prekyba ir kylančių iš Komisijos teisės aktų taikymo ir aiškinimo;
14) Nacionalinis meno ir humanitarinių mokslų fondas (*National Foudation on the Arts and the Humanities*) vykdo muziejų, koledžų, visuomeninės televizijos ir radijo, padedančių skleisti humanitarines žinias, subsidijavimą;
15) Informacijos agentūra (*Information Agency*) įsteigta siekiant skleisti informaciją apie JAV užsienio ir vidaus politiką užsienyje, kultūrinių mainių ir parodų organizavimą;
16) Pašto tarnyba (*Postal Service*) vadovaujama generalinio počmeisterio (*Postmaster General*). Kaip nepriklausoma agentūra, ši tarnyba funkcionuoja nuo 1970 m.

JAV vykdomosios valdžios institucijų sistemos ypatumas yra tas, kad pagal savo funkcijas didžiausios ministerijos ir kitos šios sistemos institucijos kartu laikomos stipriomis mokslinėmis koordinacinėmis ir konsultacinėmis įstaigomis, aptarnaujančiomis joms priskirtą reguliavimo sritį. Jos atlieka didžiulį darbą apibendrindamos savo valdymo sričių raidos tendencijas vidaus ir pasaulio mastu, rengia strateginės rekomendacijas ir teisės aktų tobulinimo siūlymus, apibendrina patirtį, paskirsto lėšas projektams ir kontroliuoja, kaip jie yra įgyvendinami.

Iš dalies vykdomosios valdžios institucijų sistemoje veikia ir vadinamosios vyriausybinės (viešosios) korporacijos. Ši vyriausybės organizacijų rūšis atsirado palyginti neseniai. Tai kvaziverslo struktūros, veikiančios tose ekonomikos srityse, kur privataus kapitalo pritraukimas nepageidaujamas. Mi-

nėtose korporacijose nėra akcininkų ir jos veikia ypatingo ekonominio režimo sąlygomis (nemoka mokesčių). Dauguma anksčiau minėtų organizacijų, pavyzdžiui, anksčiau nurodytos nepriklausomos tvarkomosios agentūros, yra priskiriamos prie viešųjų korporacijų. Jos disponuoja didele autonomija. Korporacijų vadovus skiria Prezidentas Senato sutikimu. Pavyzdžiui, tokios korporacijos yra: Eksporto ir importo bankas, Keleivių geležinkeliais pervežimo korporacija, Pašto tarnyba ir pan.

JAV Prezidento administracijos funkcijas vykdo Prezidento vykdomoji valdyba (*The Executive Office of the Prezident*). Ji buvo sudaryta 1939 m. vadovaujantis Prezidento įsakymu (*Executive Order*). Šios valdybos struktūrą sudaro padaliniai, kurie tiesiogiai pavaldūs Prezidentui ir padeda jam įgyvendinti priskirtas funkcijas (apie 2 tūkst. žmonių). Į Vykdomosios valdybos struktūrą įeina: Baltųjų rūmų valdyba (*White House Office*); Administravimo ir biudžeto valdyba (*Office of Management and Budget*); Ekonomikos taryba prie Prezidento arba Ekonomikos patarėjų taryba (*Council of Economic Advisers*); Prezidento užsienio žvalgybos patarėjų valdyba (*Prezident's Foreign Intelligence Advisory Board*); JAV prekybos atstovų valdyba (*US Trade Representative*); Supančios aplinkos kokybės taryba (*Council of Environmental Quality*); Mokslo ir technikos politikos valdyba (*Office of Science and Technology Policy*); Nacionalinės kovos su narkotikais politikos valdyba (*Office of National Drug Control Policy*); Administracinė ūkinė valdyba (*Office of Administration*). Kiekvienas naujai išrinktas Prezidentas paprastai keičia atskirų savo aparato padalinių ir tarnybų skaičių bei funkcijas.

Vis stiprėjanti ministerijų ir kitų administracinių agentūrų galia pradėjo kelti visuomenės nerimą, todėl XX a. 6-ame dešimtmetyje Kongresas priėmė nemažai įstatymų, nukreiptų į šių institucijų veiklos atvirumą (viešumą). Pavyzdžiui, 1966 m. buvo priimtas Informacijos laisvės įstatymas (*Freedom of Information Act*), įtvirtinęs teisę bet kokiam asmeniui gauti informaciją iš valdžios struktūrų. 1976 m. buvo priimtas Viešo sprendimo priėmimo įstatymas, pagal kurį bet koks valdžios institucijų posėdis (išskyrus tam tikras išimtis) turi būti viešas ir laisvai prieinamas visuomenės nariams.

1980 m. Kongresas taip pat priėmė Lankstaus reguliavimo įstatymą (*Regulatory Flexibility Act*). Svarbiausia įstatymo paskirtis – norminiu reguliavimu neapsunkinti smulkiojo verslo funkcionavimo. Įstatymas nustatė, kad vykdomosios valdžios institucijoms priimant naujus teisės aktus reikia atlikti stebėseną ir įvertinti jo pasekmes smulkiajam verslui bei parinkti mažiausiai jų veiklą apsunkinančią reguliavimo priemonę.

Paprastai valstijose, kaip ir federaliniu lygmeniu, taip pat yra vadinamosios paralelinės institucijos t. y. federalinių institucijų struktūriniai teritoriniai padaliniai. Jie vykdo tas pačias funkcijas kaip ir federalinio lygmens institucijos, tik atitinkamo federacijos subjekto ribose (valstijoje). Tačiau kai kurios federalinės vykdomosios valdžios institucijos (pvz., Federalinių tyrimų biuras) valstijose savo padalinių neturi. Valstijose vykdomąją valdžią taip pat įgyvendina valstijų gubernatoriai, kurie disponuoja didele nepriklausomybe ir savo statusu primena JAV Prezidentą.

Taigi Konstitucijos pagrindu sukurta vykdomosios valdžios sistema, pagal kurią valdžia padalinta centrinei vyriausybei ir valstijų vyriausybėms. Taip, be centrinės vyriausybės, JAV funkcionuoja 50 valstijų vyriausybių ir Kolumbijos federalinės srities vyriausybė. Centrinė arba nacionalinė vyriausybė ir valstijų vyriausybės tarp savęs dalijasi kai kuriuos kartu vykdomus įgaliojimus, tokius kaip mokesčių rinkimas, įstatymų priėmimas ir įgyvendinimas. Kiekvienai vyriausybei suteikti išskirtiniai įgaliojimai, kurie negali būti kitos vyriausybės apriboti. Apskritai klausimai, kurie gali būti visiškai išspręsti valstijoje, yra laikomi valstijos vyriausybės išimtine prerogatyva. Vis dėlto valstijos vyriausybei draudžiama priimti kokius nors įstatymus, kurie varžo Konstitucijos garantuotas asmens teises. Kilus nacionaliniam ir valstijos priimtų įstatymų konfliktui (kolizijai) viršenybę turi bendranacionalinis įstatymas.

5.2. DIDŽIOJI BRITANIJA

5.2.1. Monarchas

Formaliai aukščiausia vykdomoji valdžia Didžiojoje Britanijoje priklauso Karūnai, t. y. monarchui (šiuo metu – Karalienei), kuri formaliai vadovauja visai vykdomajai valdžiai[611]. Be Karūnos, vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro centrinės ir teritorinės vykdomosios valdžios institucijos. Centrinėms vykdomosios valdžios institucijoms priskiriamas Ministras Pirmininkas, Kabinetas, Vyriausybė, Slaptoji taryba, Vyriausybės sudaromi departamentai (ministerijos), agentūros ir korporacijos. Dauguma centrinių vykdomosios valdžios institucijų turi sau pavaldžius savarankiškus teritorinius skyrius. Tai teritorinės vykdomosios valdžios institucijos.

[611] Foulkes D. Administrative Law. Eighth Edition. – London: Butterworths, 1995. P. 14.

Pagal valdymo formą Didžioji Britanija yra vadinamoji konstitucinė arba apribotoji (angl. *limited*) monarchija. Karalienė ir Sostas (angl. *the Crown*) (kuris atstovauja ne tik Karalienei, bet ir jos vyriausybei) yra visos valstybės galios ir vienybės simboliai, bet faktiškai pati Karalienė jokių galių neturi. Visus valdymo reikalus, kurie yra įgyvendinami jos vardu, sprendžia Karalienės ministrai – Jos Didenybė veikia tik pagal jų „patarimus“ ir jie yra, kaip vėliau matysime, atskaitingi Parlamentui. Bet, kitaip nei, ką tik minėti dalykai, reikia pabrėžti ir tai, kad ir praktiškai, ir pagal 1953 m. Karališkąjį titulų aktą (*Royal Titles Act*) Karalienė yra Britanijos Sandraugos (*Commonwealth*) vadovė. Tai reiškia, jog Karalienė, spręsdama tam tikrus Sandraugos klausimus, remiasi Britanijos Sandraugos ministrų patarimais, tačiau atitinkamais atvejais ji gali veikti ir savo pačios iniciatyva, t. y. savarankiškai.

Paprastai dabar monarcho pareigos yra daugiau ceremonialinės, tačiau jos yra nesuskaičiuojamos: Karalienė su oficialiais vizitais lankosi užsienio valstybėse, skiria ir atleidžia ministrus, taip pat kitus civilius tarnautojus, kurie priklauso „Jo Didenybės tarnybai“, yra vyriausias kariuomenės vadas, skelbia karą ir sprendžia taikos sudarymo klausimus, pasirašo tarptautinius susitarimus ir nesuskaičiuojamą daugybę kitų dokumentų, suteikia titulus, priima užsienio ambasadorius ir atlieka daugelį kitų pareigų. Asmeniškai monarchas gali daryti didelę įtaką valstybės reikalų tvarkymui, nes Ministras Pirmininkas yra įstatymiškai įpareigotas pranešti Suverenui Kabineto narių susitikimų (pasitarimų) išvadas.

Sosto paveldėjimą reguliuoja 1700 m. Susitarimo aktas (*Act of Settlement*). Pagal jį sostą bet kokiu atveju paveldi vyriausias sūnus, nors ir yra vyresnių už jį dukterų. Tačiau, reikia pažymėti, kad iki šių dienų išlikęs draudimas, jog Romos katalikai ir tie, kurie su jais susituokia, negali paveldėti sosto. Vyrai turi pirmenybę paveldint sostą prieš moteris tik esant vienodam giminystės laipsniui, t. y. jauniausias brolis turi pirmenybę savo vyresnės sesers atžvilgiu, bet monarcho dukra turi pirmenybę savo dėdės atžvilgiu. Jeigu yra 2 ar daugiau moterų, galinčių lygiavertiškai pretenduoti į sostą, vyriausioji pagal amžių turi paveldėjimo pirmenybę jaunesniųjų atžvilgiu.

Regentystės[612] aktai (*The Regency Acts*) nuo 1937 iki 1953 m. reglamentuoja specialias sąlygas, apimančias nepilnametystės ir neveiksnumo

[612] Regentystė – monarchinėse valstybėse laikinas vieno arba kelių asmenų valdymas vietoj monarcho, kai jis serga, yra išvykęs, yra nepilnametis arba dėl kitų priežasčių negali eiti savo pareigų.

atvejus. Nustatyta, kad monarchas sulaukia pilnametystės suėjus 18 metų. Jeigu monarchui, nesulaukusiam pilnametystės tektų paveldėti sostą, tai kitas asmuo, kuris turi paveldėjimo teisę paveldėjimo eilėje ir kuris yra sulaukęs 21 metų, taptų Regentu[613].

Karalienei ir Karališkajai šeimai kasmet yra išmokamos tam tikros pinigų sumos, skirtos padengti jų asmeninėms išlaidoms, o karališkųjų namų ūkio išlaidos apmokamos iš vadinamųjų Civilinio sąrašo (*The Civil List*) lėšų, kurios kaip nuolatinis mokestis skiriamos iš Konsoliduoto fondo (*Consolidated Fund*). Kiekvieną kartą pradėjus karaliauti naujam monarchui išleidžiamas naujas Civilinis sąrašo aktas (*Civil List Act*). Karalienė turi privačios nuosavybės, pavyzdžiui, Sandringhamo dvarą, tačiau Karūnos žemės nėra privati Karalienės nuosavybė, nes jos priklauso Karūnai kaip valstybės pareigūnui dėl viešo pobūdžio pareigų vykdymo, t. y. jos nuosavybės teise priklauso valstybei.

5.2.2. Centrinė vykdomoji valdžia

Centrinė vykdomoji valdžia tradiciškai skirstoma į tris pagrindines institucijų grupes – Slaptąją tarybą (*Privy Council*), Ministrų Kabinetą (*Ministry*) ir valstybės departamentus (ministerijas) (*Departments of State*)). Šiuo metu prie pastarųjų turėtų būti priskirta ir ketvirta institucijų grupė, kurią Didžiosios Britanijos teoretikai dažniausiai įvardija kaip „vyriausybines agentūras“.

5.2.2.1. Slaptoji taryba

Istoriškai Slaptoji taryba yra paskutinis likęs Curia Regis (*the Curia Regis* – XI a. pabaigoje monarchas visus reikalus patikėjo tvarkyti šiai struktūrai, kuri buvo sudaroma iš aukščiausio rango (luomo, klasės) didikų (perų), bažnyčios lyderių ir karališkojo teismo atstovų. Kartu su karaliumi (-iene) *the Curia Regis* tvarkė visus valstybės – finansinius, įstatymų leidybos ir teisminius – reikalus, t. y. pradžioje ji buvo įstatymų leidybos, vykdomoji ir teisminė institucija) pėdsakas, iš jos kilo visos centrinės institucijos: įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios. Šiandien ji iš esmės yra formali struktūra, kuri tarybos įsakymų

[613] Regentas (lot. *regens* (kilm. regentis) – valdantis): 1) laikinas valstybės valdytojas vietoj nepilnamečio, neveiksnaus arba ilgą laiką nesančio monarcho; 2) choro (dažn. bažnytinio) dirigentas.

arba karališkųjų pareiškimų forma teisiškai sankcionuoja Vyriausybės politiką. Šios tarybos įgaliojimų šaltinis yra Prerogatyva[614] (*the Prerogative*) arba įgaliojimus deleguoja Parlamentas.

Slaptosios tarybos vadovas yra ministras, vadinamas Tarybos Lordu Prezidentu (*Lord President of the Council*), tačiau Karalienė vis dar pati taip pat dalyvauja susirinkimuose, įskaitant ir tuos, kuriuose yra priimami minėti tarybos įsakymai. Paprastai į jos posėdžius kviečiami nedaugelis valdančiosios partijos atstovų pirmenybę teikiant ministrams. Kvorumą sudaro trys asmenys, todėl Ministras Pirmininkas ir keletas jo kolegų, atvykę pas monarchą, gali veikti kaip Slaptoji taryba. Jeigu į tarybos posėdžius susirenka daugiau jos narių, tai pagal tradicijas jie nesvarsto Vyriausybės siūlymų, o juos tvirtina iš karto (automatiškai).

Šiandien tarybos nario pareigos iš esmės laikomos garbės tarnyba (atliekamos visuomeniniais pagrindais): slaptaisiais tarybos nariais pripažįstama pagal garbės sąrašus ir slaptojo tarybos nario vardo turėjimas suteikia teisę jam naudoti titulą „didžiai gerbiamas“ (*The Right Honourable*). Jos sudėtį sudaro pareigas vykdantys ir atsistatydinę ministrai, aukščiausi teisėjai, buvę ambasadoriai ir kt. Slaptoji taryba gana didelė, t. y. jos nariais yra apie 300 žmonių. Taigi slaptuosius patarėjus (narius) galima skirstyti į tris grupes: ministrus, aukščiausius pareigūnus, neįeinančius į Vyriausybės sudėtį, ir garbės narius. Visos sudėties Slaptoji taryba susirenka tik ypač iškilmingais atvejais.

Nors Slaptoji taryba dabar tapo formalia institucija, tačiau kai kurie jos komitetai, tokie kaip Teismo komitetas (*Judicial Committee*), vis dar aktyviai vykdo funkcijas. Galima sakyti, kad šie komitetai yra atskirti nuo pačios Slaptosios tarybos.

5.2.2.2. Vyriausybė

Vyriausybė yra laikino pobūdžio valdžia. Jai vadovauja Ministras Pirmininkas. Pagal nusistovėjusią tvarką jis arba ji paprastai turi būti Bendruomenių rūmuose (*House of Commons*) daugumą turinčios politinės partijos lyderis ir turi būti Bendruomenių rūmų, o ne Lordų rūmų (*House of Lords*) nariu. Eidamas Ministro Pirmininko pareigas jis ar ji eina ir Pirmojo valstybės iždo lordo (*First Lord of the Treasury*) pareigas, kurios yra gerai apmokamos ir nereikalaujančios daug darbo.

[614] Prerogatyva (lot. *praerogativus* – pirmasis paduodantis balsą), išimtinė valstybės organo arba pareigūno teisė spręsti kurį nors klausimą.

Užėmusio Ministro Pirmininko postą asmens pirmoji pareiga yra sudaryti naują Vyriausybę, kitaip sakant, išsirinkti (dažniausiai iš jo arba jos partijos narių) tinkamą Kabinetą ir ministrus.

Kabinetas yra Vyriausybės branduolys. Paprastai jį sudaro apie 20 svarbiausių ministrų. Kabineto ministrai visada yra ir Slaptosios tarybos nariai ir jie duoda slaptumo priesaiką Jos Didenybei. Visus pagrindinius Vyriausybės sprendimus priima Kabinetas, o kartu nustato ir pagrindines politikos kryptis. Didelė dalis šio darbo yra atliekama vadinamuosiuose kabineto komitetuose, susidedančiuose iš ministrų, ir komitetuose, kurie sudaromi iš kitų aukštų pareigūnų. Šiems komitetams veiklą vykdyti padeda Kabineto sekretoriatas (*Cabinet Secretariat*), kuriam vadovauja Kabineto sekretorius (*Secretary of the Cabinet*) – valstybės tarnautojas.

Vyriausybė yra atskaitinga Parlamentui. Vyriausybė, nesugebanti išlaikyti daugumos Bendruomenių rūmuose, turi atsistatydinti. Jei prieš Vyriausybės itin svarbų sprendimą nubalsuoja dauguma Bendruomenių rūmų narių, tai ši turėtų kreiptis į valstybę (t. y. bandyti paleisti Parlamentą ir surengti naujus rinkimus). Ir ji privalo tai daryti, jeigu jai mažuma pareiškia nepasitikėjimo votumą. Kabinetas priima sprendimus kaip vienetas, todėl jis kolektyviai atskaitingas Parlamentui ir turi stoti prieš Parlamentą vieningai. Kiekvienas ministras, nesvarbu, ar jis dalyvavo Kabineto susitikime (posėdyje), kai buvo priimti tam tikri sprendimai, ar ne, privalo sutikti su Kabinetu ir veikti pagal jo kaip visumos politiką. Todėl, jeigu kuris nors ministras, kuris informuotas apie tam tikrą Kabineto politinį sprendimą su juo nesutinka ir jo požiūris smarkiai skiriasi nuo Kabineto daugumos požiūrio, jis turėtų, bent jau pagal griežtą konstitucinę teoriją, atsistatydinti. Jei ministrai yra bendrai atsakingi, jiems negali būti toliau leista eiti pareigas, jeigu jie viešai išreiškia skirtingas ir asmenines nuomones tam tikrais politikos klausimais. Tačiau reikia pažymėti, kad pastaruoju metu didėja tendencija šios svarbios taisyklės nepaisyti.

Ministras Pirmininkas, suformavęs Kabinetą, turi išrinkti kitą Vyriausybės dalį (kitus, mažiau svarbius, ministrus). Daugybė ministrų, nesančių Kabineto nariais, turi būti paskirti į pareigas (vis dėlto kai kuriems svarbesniesiems iš jų dabar suteikiamas garbingo Kabineto nario rangas). Dauguma šių ministrų yra svarbių Vyriausybės departamentų politiniai vadovai ir normaliomis sąlygomis jie yra vienų arba kitų Parlamento rūmų (*Houses of Parlament*) nariai. Kaip Parlamento nariai jie yra individualiai atskaitingi Parlamentui, viena vertus, jie turi šnekėti ir veikti Vy-

riausybės vardu visais politiniais klausimais, priklausančiais jų veiklos sričiai, nesvarbu, ar jie turi ankstesnio Kabineto įgaliojimus, ar ne. Kita vertus, jie yra atsakingi už savo departamento ir kitų pavaldinių veiksmus. Ministerinė atsakomybė vis dėlto turi kitokią, nepriklausomą reikšmę. Egzistuoja senas principas (elgesio taisyklė) „Karalius negali padaryti nieko blogo“. Dėl šio principo ir dėl to, kad Karalienė dabar yra konstitucinis monarchas, kuris paprastai veikia tik per savo ministrus, šie yra teisiškai atsakingi už bet kokius neteisėtus veiksmus, padarytus Karalienės vardu. Tam, kad būtų užtikrinta ši atsakomybė, kiekvienas Karalienės vardu vykdomosios valdžios išleidžiamas teisės aktas arba atliekamas veiksmas turi būti patvirtintas dokumentu arba kontrasignuojamas tam tikro ministro arba ministrų, arba turi būti su antspaudu ar antspaudais tos srities, už kurią jis, ji arba jie yra atsakingi.

Kabinetas kartu su kitais ministrais, kurie nėra Kabineto nariai (kartu su kitais mažiau svarbiais tarnautojais, tokiais kaip Parlamento sekretoriai (*Parliamentary Secretaries*), ir jiems pavaldžiais sekretoriais (*Upper-Secretaries*)) sudaro Ministrų kabinetą. Tačiau ministerijų skaičius bei jų sudėtis nėra pastovūs. Retkarčiais ministerijos ir jų funkcijos, departamentai ir jų pavadinimai pasirodo, išnyksta ir sujungiami, varijuoja priklausomai nuo vyriausybių pasikeitimų, o dažnai keičiasi netgi to paties Parlamento kadencijos metu. Reikia taip pat pabrėžti, jog šiuo metu pastebima aiški tendencija suteikti Valstybės sekretoriaus (*Secretary of State*) laipsnį vyresniems ministrams, kurie yra didelių departamentų vadovai.

Dauguma ministrų yra ne Lordų, o Bendruomenių rūmų nariai, ir tai ypač taikoma svarbesniems ministrams, tokiems kaip Vidaus reikalų sekretorius (*Home Secretary*). Tačiau keletas ministrų būtinai turi būti Lordų rūmų nariai. Tai iš dalies susiję su įstatymo nustatytu ministrų (pagal 1974 m. Karališkojo sosto ministrų aktą (*Ministers of the Crown Act*) yra 95 ministrai), priklausančių Bendruomenių rūmams, skaičiaus ribojimu ir iš dalies su tuo, kad kiekviena vyriausybė turi turėti patikimų atstovų aukštesniuose Parlamento rūmuose (*Upper House*).

5.2.2.3. Vyriausybės departamentai (ministerijos)

Dauguma Karališkojo sosto ministrų, kaip jau buvo minėta, yra svarbesnių departamentų politiniai vadovai. Departamentai sudaro realias centrinės vyriausybės vykdomąsias institucijas, nes jos kartu su nuolatiniais tarnautojais (valstybės tarnautojais) yra atsakingos už Vyriausybės

politikos įgyvendinimą. Visiems svarbiems departamentams ir jų tarnautojams vadovauja vyresnysis valstybės tarnautojas, vadinamas Nuolatiniu sekretoriumi (*Permanent Secretary*), o bendrą kontrolę savo buvimo ministru laikotarpiu vykdo ministras.

Nediskutuojama dėl įvairių departamentų pavadinimų ir funkcijų. Dauguma iš jų, pavyzdžiui, Vidaus reikalų ministerija (*Department of Interior*), Mokslo ir švietimo ministerija (*Department of Education and Sciense*), Gynybos ministerija (*Ministry of Defence*) ir Aplinkos ministerija (*Department of Environment*) yra bet kokiu atveju žinomi kiekvienam. Galima tik pažymėti, kad jų personalo darbuotojai yra Karališkojo sosto tarnautojai. Tai reiškia, kad formaliai Karališkasis sostas juos gali atleisti bet kuriuo metu (arba tai gali padaryti jų vadovai, veikiantys Karališkojo sosto vardu), nes Karališkasis sostas negali būti įpareigojamas sutarčių, sudaromų su jo tarnautojais. Šio principo nekeičia ir 1947 m. Sosto veiksmų aktas (*Crown Proceedings Act*). Tačiau, kaip ir galima tikėtis, praktikoje yra priešingai nei teorijoje – valstybės tarnautojų pareigos yra saugios (apsaugotos): valstybės tarnybos trukmę ir sąlygas reguliuoja Vyriausybės potvarkiai (*Orders in Council*) bei Valstybės iždo departamento protokolai (*Treasury Minutes*), t. y. valstybės tarnautojai paprastai gali būti atleidžiami tik už šiurkščius nusižengimus arba nesugebėjimą atlikti pareigas.

Kaip vieną iš visų svarbiausių departamentų būtina paminėti Valstybės iždo departamentą[615]. Iki 1714 m. buvo Vyriausiasis iždininkas lordas (*Lord High Treasurer*), tačiau jo pareigos vėliau „priskirtos komisijai“, t. y. jų vykdymas buvo priskirtas ne vienam pareigūnui, o keliems – Jos Didenybės iždo lordų komisijos narių valdybai (*Board of Lords Commissioniers of HM Treasury*) (struktūrai, kuri beveik niekada nesusirenka). Minėta, kad Ministras Pirmininkas taip pat yra (nuolat) Pirmasis iždo lordas (*First Lord of the Treasury*). Finansų ministras (*Chancellor of the Exchequer*) (po Iždininko – antras pagal svarbumą valdybos narys) yra faktinis Departamento vadovas. Šiuo metu jam padeda Vyriausiasis iždo sekretorius (*Chief Secretary to the Treasury*), Parlamento sekretorius (*Parliamentary Secretary*) (pagrindinis Vyriausybės partinės disciplinos prižiūrėtojas), Finansų sekretorius (*Financial Secretary*), Ekonomikos sekretorius (*Economic Secretary*) bei Vyriausiasis iždininkas (*Paymaster General*). Be Mi-

[615] arba Finansų ministerija. Galima vadinti ir taip, ir taip, nes minėti departamentai yra prilyginami ministerijoms.

nistro Pirmininko ir finansų ministro, šią struktūrą taip pat sudaro penki „Jaunesnieji lordai“ (*Junior Lords*). Jų funkcijos yra daugiau politinio ir parlamentinio pobūdžio.

Valstybės iždo departamentas kontroliuoja valstybės ekonomiką, nes, kaip bus paaiškinta toliau, visų departamentų finansinės sąmatos pirmiausia turi būti pateiktos tvirtinti Valstybės iždo departamentui ir tik po to jos teikiamos Parlamentui. Būtent šios funkcijos (kitaip „piniginės“) ir lemia tai, jog Valstybės iždo departamentas yra pats svarbiausias departamentas. Anksčiau Valstybės iždo departamentas taip pat atsakė už valstybės tarnybą, t. y. už visos valstybės tarnybos kontrolę ir valdymą. Dabar šios funkcijos yra perduotos Valdymo ir personalo tarnybai (*Management and Personnel Office*), kuriai formaliai vadovauja Ministras Pirmininkas (kaip Valstybės tarnybos ministras (*Minister for the Civil Service*)), o praktikoje Kabineto ministras. Valstybės tarnybos komisija (*Civil Service Commission*), kuri egzistuoja jau visą amžių, dabar taip pat yra Valstybės tarnybos departamento dalis (*Civil Service Department*), bet ji ir toliau savarankiškai atsako už valstybės tarnybos personalo formavimo funkcijas.

5.2.2.4. Vyriausybės agentūros

Be abejonės, visą valdymą atlieka centrinės vykdomosios valdžios institucijos. Tačiau pastaruoju metu pastebima nauja tendencija dideles viešosios veiklos sritis perduoti vyriausybinėms agentūroms, paprastai vadinamosioms viešosioms korporacijoms[616] (*public corporations*). Ir iš tikrųjų nuo tada, kai šiuolaikinės vyriausybės pradėjo stengtis vykdyti aktyvią politiką, jos atsigręžė į juridinius asmenis (korporacijas) kaip į tokios veiklos vykdymo teisinę formą bei instrumentą. Ankstyvasis to pavyzdys yra Socialinio aprūpinimo komisarai (*The Poor Law Commissioniers*), kaip juridiniai asmenys įregistruoti 1834 m. Kaip vieną iš vėlesnių pavyzdžių taip pat galima paminėti Britų transliavimo korporaciją (*British Broadcasting Corporation*), kuri kaip juridinis asmuo buvo įkurta remiantis 1926 m. karališkąja chartija.

Po Antrojo pasaulinio karo praktika steigti viešąsias korporacijas vyriausybinėms (vykdomosioms) funkcijoms atlikti labai išplito: gerai žino-

[616] Korporacija (lot. *corporatio* – bendrija): 1) teisiškai įforminta asmenų grupė, kurią sieja bendri profesiniai arba luominiai interesai; 2) bendrovė. Kitaip tariant, korporacijoms gali būti prilyginamos valstybės ir savivaldybių įmonės.

mi tokie pavyzdžiai kaip Britų anglies korporacija (*British Coal Corporation*) (1946 m. Anglies pramonės nacionalizacijos aktas)), Britų geležinkelių valdyba (*British Railways Board*) (1962 m. Transporto aktas)) ir Pašto tarnyba (*Post Office*) (1969 m. Pašto tarnybos aktas)).

Šios įmonės yra ne tik įvairios, bet skiriasi ir savo struktūra, tačiau dauguma jų turi keletą bendrų bruožų. Visų jų steigimo tikslas (pvz., Pašto tarnybos atveju) – atskirti tam tikros veiklos vykdymą nuo centrinės vyriausybės ir jas padaryti nepriklausomas bei atsakingas už atitinkamą veiklą. Kadangi jos yra vyriausybės agentūros, tai dauguma jų tam tikra apimtimi yra kontroliuojamos ministerijų. Kontrolės laipsnis įvairuoja, tačiau paprastai modelis yra toks, kad atitinkamos srities ministras mažiausiai turi teisę duoti bendrus nurodymus dėl įmonės valdymo, o atitinkama valdyba (*Board*) sprendžia kasdienius klausimus; ministras taip pat atsakingas už valdybos narių paskyrimus ir turi duoti sutikimą svarbiausiais planavimo arba išlaidų klausimais. Taigi nors atrodo, kad įmonės yra nepriklausomos, tačiau iš tikrųjų ta nepriklausomybė dėl atliekamų paskyrimų, bendrų nurodymų ar per „pinigus“ yra tik sąlygiška. Iš esmės centrinė vyriausybė veikia per agentūras tam, kad apribotų savo atsakomybę.

5.2.3. Vykdomosios valdžios įgaliojimai

Kalbant apie vykdomosios valdžios įgaliojimus pažymėtina, kad valdžių padalijimo teorija vaidina vis mažesnį praktinį vaidmenį. Tiesa, kad įvairios vykdomosios valdžios institucijos prižiūri, kaip vykdomi įstatymai, išleisti įstatymų leidžiamosios valdžios, – tai remiantis teorija ir yra jų funkcijos tinkamas vykdymas, tačiau taip pat tiesa ir tai, kad vykdomoji valdžia imasi ir daugelio kitų veiksmų. Paskutiniame dešimtmetyje Didžiojoje Britanijoje, kaip ir kitose šalyse, vykdomajai valdžiai priskiriamos nuolat didėjančios deleguotosios įstatymų leidybos ir teismo galios. Toliau trumpai aptarsime šių abiejų funkcijų pasireiškimą įgyvendinant vykdomąją valdžią.

5.2.3.1. Deleguotosios įstatymų leidybos įgaliojimai

Įstatymų leidybos galias įstatymų leidžiamoji valdžia dažnai suteikia ir vykdomajai valdžiai. Šios įstatymų leidybos funkcijos, kurios suteikiamos vykdomajai valdžiai, dėl jų antraeiliškumo ir šalutinio pobūdžio dažnai vadinamos šalutinėmis arba deleguotosiomis įstatymų leidybos funk-

cijomis. Nors Parlamento vykdomajai valdžiai perduodama įstatymų leidybos funkcija nėra absoliuti, įvairios vykdomosios valdžios institucijos yra neabejotinai aktyviausios dalyvės šalutinėje įstatymų leidyboje. Įvairiais statutais ir potvarkiais Didžiosios Britanijos Parlamentas suteikia ministrams ir departamentams įstatymų leidybos galias, tačiau įstatymų leidybos funkcijas jis taip pat sąlyginiu mastu suteikia ir vietinės valdžios institucijoms, kurios atsakingos už vietinės valdžios potvarkių išleidimą. Kai kurie pavyzdžiai, rodantys aktyvų plataus masto vykdomosios valdžios dalyvavimą įstatymų leidyboje, yra 1974 m. Sveikatos ir darbo saugos įstatymas bei 1974 m. Vartojimo kreditų įstatymas. Toliau delegavimo procesas gali peraugti į subdelegavimą. Pavyzdžiui, įstatymu gali būti nustatyta, jog Jos Didenybė gali įsakymu išleisti taisykles, suteikiančias teisę kuriam nors ministrui nustatyti tolesnį reglamentavimą. Ir šis procesas gali tęstis neapibrėžtai. Sub-sub delegavimas yra gana paplitęs.

Deleguotoji įstatymų leidybos veikla yra didžiulė ir kasmet vykdomosios valdžios išleidžiamų įstatymo galią turinčių aktų skaičius labai viršija Parlemento priimtų aktų skaičių. Atsižvelgdama į tokią padėtį visuomenė pradėjo žvelgti į vykdomosios valdžios darbą kaip į naują despotizmą (*New Despotizm*). Dėl to nuspręsta sugriežtinti vykdomosios valdžios vykdomos įstatymų leidybos kontrolę. Pagal galiojančius įstatymus ir teismai, ir Parlamentas turi teisę kontroliuoti vykdomąją valdžią. Labiausiai paplitę šie parlamentinės kontrolės metodai:

a) Parlamento išleisti įstatymai, suteikiantys įstatymų leidybos galias ministrams ir departamentams, dažnai nustato, kad įstatymo galią turintys teisės aktai prieš jų aprobavimą turi būti pateikti Parlamentui ir jie turi atitikti specialias taisykles, nustatytas 1946 m. Įsatymų galią turinčių teisės aktų įstatyme (*Statutory Instruments Act*);
b) minėtas 1946 m. Įstatymų galią turinčių teisės aktų įstatymas taip pat įtvirtina, kad visi tokio pobūdžio aktai privalo būti išleisti Karalienės spaustuvėje (*Qeen's Printer*). Ši nuostata bent jau užtikrina, kad didžiulė dauguma išleidžiamų įstatymų galią turinčių teisės aktų būtų mažiausiai prieinami visuomenei. Bet, kita vertus, minėtų aktų apibrėžimas yra labai siauras: be daugelio dalykų, jis apima vyriausybės potvarkius ir ministrų priimamas taisykles, bet neapima daugelio kitų šalutinės įstatymų leidybos formų;
c) remiantis 1945 m. Įstatymo įsakymų (*Statutory Orders*) (specialių procedūrų) įstatymu speciali parlamentinė procedūra yra nustatoma įsakymam rengti ir patvirtinti. Šios procedūros objektas yra maksimalaus viešumo garantavimas ir maksimali parlamentinė kon-

trolė. Procedūra taikoma tik tuomet, kai vadovaujantis minėtu įstatymu specialiąją procedūrą taikyti yra privaloma;

d) nuo 1944 m. Bendruomenių rūmuose veikė Specialus komitetas (*Select Committee*), kurio pagrindinė funkcija buvo šalutinės įstatymų leidybos ir ją vykdančių subjektų veiklos kontrolė bei leidžiamų teisės aktų tikrinimas.

5.2.3.2. Teismo galios

Per pastaruosius 50 metų įvairių tribunolų skaičius labai padidėjo. Jie nepateko į paprastų teismų, kuriems pavesta vykdyti administracinio arba teisminio pobūdžio valdžią ir kurių dauguma glaudžiai susiję su vykdomąja valdžia, sistemą. Iš tikrųjų daug ir plačių įgaliojimų yra suteikta atskiriems ministrams, pavyzdžiui, Valstybės aplinkos būklės sekretorius (*Secretary of State for the Enviroment*) yra įgaliotas išduoti arba atsisakyti išduoti planavimo leidimus vadovaujantis Miestų ir kaimų planavimo įstatymu (*Town and Country Planing Acts*). Būtina pabrėžti, kad įvairių tribunolų vykdomos funkcijos skiriasi. Kai kurie tribunolai turi *kvaziteismines* galias išsiaiškinti bylos faktus ir nuspręsti ne pagal nustatytas teisės normas, o remdamiesi tikslingumo kriterijumi. Kiti tribunolai turi teismines galias, t. y. nustatyti ginčo faktus ir išspręsti bylą laikantis įstatymo raidės. Be to, kai kuriais atvejais suinteresuoti asmenys turi teisę tribunolo priimtus sprendimus apeliacine tvarka apskųsti teismui. Kitais atvejais sprendimą apeliacine tvarka galima skųsti tik teisės normų aiškinimo aspektais. Kai kurių tribunolų priimtų sprendimų apskundimas apeliacine tvarka yra negalimas.

Šių administracinių tribunolų sprendimai, be abejo, yra svarbūs tuo požiūriu, kad savo veiklos srityse jie formuoja vienodą praktiką ir kartu administracinės teisės doktriną. Kadangi funkcionuoja įvairių pavadinimų administraciniai tribunolai ir jų skaičius gana didelis, tai sunku pateikti baigtinį jų sąrašą[617].

Vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos ypatumus lemia rašytinės konstitucijos nebuvimas, kurioje būtų įtvirtinta aukščiausių vykdomosios valdžios institucijų kompetencija ir funkcijos, tačiau tai nereiškia, kad šioje šalyje nėra stabilių valstybės institucijų struktūrų[618]. Šiuos

[617] Philip S. James. Introduction to Englich Law. Twelth Edition. – London: Butteworths, 1989. P. 125–144.

[618] Конституции государств Европы. Том 1. – Москва, 2001. С. 489.

klausimus reguliuoja atskiri, nekodifikuoti teisės aktai, pavyzdžiui, 1937 m. Aktas dėl Karūnos ministrų[619], 1964 m. Aktas dėl Karūnos ministrų[620], 1975 m. Aktas dėl Karūnos ministrų[621], Vyriausybės nutarimai, precedentai, taip pat nerašytiniai šaltiniai – konstituciniai susitarimai. Taigi Didžiojoje Britanijoje nėra vientiso įstatymo, kuris nustatytų vykdomosios valdžios institucijų ir jų sistemos sudarymą bei jų struktūrą ir kompetenciją.

5.4. VOKIETIJOS FEDERACINĖ RESPUBLIKA

Vokietijos Federacinė Respublika neturi vientiso teisės akto, kuris reglamentuotų vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Klausimai, susiję su ministerijų organizacija ir veikla, bei ministrų teisinė padėtis įtvirtinta šiuose teisės aktuose: 1949 m. „Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindiniame Įstatyme“[622], Bundestago reglamente, 1951 m. Federalinės Vyriausybės reglamente ir kituose įstatymuose. Pagrindiniame įstatyme nėra specialaus skyriaus, skirto federalinėms ministerijoms ir ministrams. Atskiros nuostatos šiuo klausimu įtvirtintos VI skyriuje „Federalinė Vyriausybė“ (62, 64, 65, 65a, 66, 69 straipsniai), X skyriuje „Finansai“ (114 straipsnis), V skyriuje „Federalinis Prezidentas“ (58 straipsnis). Jame nėra skyriaus ir apie kitas vykdomosios valdžios institucijas. Jų sudarymo, organizacijos ir kompetencijos klausimus reguliuoja specialūs įstatymai.

Vokietijos Vyriausybė turi sudėtingą organizacinę struktūrą. Tai lemia daugelis priežasčių, keletas iš kurių konkrečiai susijusios su Vokietija kaip valstybe ir kitomis, kurios apskritai susijusiomis su šiuolaikinio viešojo administravimo struktūra. Pirmoji priežastis susijusi su funkcijų įvairove, kuri yra Vakarų konstitucinių valstybių vykdomosios valdžios būdingas bruožas. Vykdomoji valdžia vykdo įvairias užduotis pasitelkdama teisinių priemonių įvairovę ir svarstydama bei priimdama gausybę teisės ak-

[619] Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время. – Москва, 1999. С. 280–281.

[620] Ten pat. C. 282.

[621] Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. Т. 2. – Москва, 1996. С. 317.

[622] Blaustein A. P. & Flanz C. H. Constitutions of the Countries of the World. Germany. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994. P. 13.

tų. Valdymas prasideda nuo didelių, centrinių ministerijų, kurių funkcijos apima įvairių taisyklių kūrimą, ir baigiasi savivaldybėmis, kurios paprastai susijusios su asmeniniais atvejais.

Antroji vykdomosios valdžios organizacinio sudėtingumo priežastis kyla iš Vokietijos federacinės struktūros. Organizuojant vykdomąją valdžią valdžių atskyrimo principas yra svarbus abiems lygiams – ir federaliniam (*Federal*), ir žemių (*Lander*). Pavyzdžiui, Vokietijos Federacinėje Respublikoje egzistuoja septyniolika labai diferencijuotų vykdomosios valdžios struktūrų. Tik keliais atvejais federalinis lygmuo turi savo žinioje visiškai visą vykdomosios valdžios struktūrą nuo centrinių ministerijų iki pavaldžios viešosios valdžios, vienintelės turinčios sprendimų priėmimo galią tiesiogiai piliečiams. Dažniausiai būna priešingai, nes federacinės valstybės priimtus įstatymus paprastai vykdo žemės[623]. Regionų administracijos savo organizacine struktūra yra įvairesnės ir įdarbina daugiau valstybės tarnautojų. Asmenys su federacinės valstybės vykdomąja valdžia dažniausiai susiduria kaip su politine veikėja įstatymų leidybos procedūroje ir gana retai kaip su individualių sprendimų, kurie susiję su jų teisėmis, priėmimo šaltiniu. Vokietijos Federacinėje Respublikoje dominuoja žemių vykdomoji valdžia, kuriai pavesta įgyvendinti daugumą vykdomosios valdžios funkcijų[624].

Federalinę Vyriausybę (Ministrų kabinetą) sudaro Federalinis Kancleris, kuris kartu yra Ministrų kabineto pirmininkas ir Vyriausybės vadovas, bei federaliniai ministrai. Kancleris asmeniškai renkasi ministrus ir teikia jų kandidatūras tvirtinti Prezidentui. Jis taip pat nustato ministrų skaičių ir jų vykdomas funkcijas bei įgyvendinamos vyriausybės politikos bendras gaires. Kancleris turi pavaduotoją, kurį skiria jis pats. Kanclerio pavaduotojo pareigos yra pavedamos eiti vienam iš federalinių ministrų, paprastai užsienio reikalų ministrui. Jeigu sudaroma koalicinė vyriausybė, Kanclerio pavaduotoju turi būti skiriamas kitos partijos, nei yra Kancleris, narys. Valstybės ginkluoto užpuolimo atveju Kancleris vadovauja ginkluotosioms pajėgoms. Koalicinės vyriausybės sudarymo atveju Kancleris taip pat privalo paisyti susitarimų, pasiektų su kita partija, priklausančia koalicijai[625].

[623] Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio Įstatymo 83 straipsnis.

[624] The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective. Edited by Craig P. and Tomkins A. – Oxford OX2 6DP, Great Clarendom Street: Oxford University Press, 2006. P. 269–270.

[625] Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. – Москва: издателъство «Весь мир», 2003. С. 286.

Kai kurios ministerijos yra paminėtos Pagrindiniame Įstatyme – tai Federalinė užsienio reikalų ministerija, Federalinė vidaus reikalų ministerija, Federalinė teisingumo ministerija, Federalinė finansų ministerija ir Federalinė gynybos ministerija. Federaliniai ministrai savo ministerijoms vadovauja savarankiškai ir už tai asmeniškai atsako. Tačiau jų veikla vis dėlto yra saistoma Kanclerio nustatytos politikos krypčių. Jeigu Ministrų kabineto narių požiūriai išsiskiria, ministrų dauguma nusprendžia, kokio politikos kurso laikytis. Be to, kad ministrus turi teisę siūlyti skirti ir atleisti Kancleris, jų kadenciją riboja ir daugelis kitų priežasčių. Pagal Pagrindinio Įstatymo 69 straipsnį federalinių ministrų tarnybos laikas bet kuriuo atveju baigiasi pirmą kartą susirinkus naujam Bundestagui. Jų įgaliojimai taip pat gali baigtis bet kokiu būdu nutrukus Federalinio Kanclerio įgaliojimams. Galiausiai federalinių ministrų tarnybos laikas gali baigtis jiems atsistatydinus. Federalinio Kanclerio arba Federalinio Prezidento prašymu federaliniai ministrai privalo savo funkcijas vykdyti iki teisių perėmėjo (naujo) ministro paskyrimo. Federalinės Vyriausybės nariai negali gauti jokių kitų pajamų.

Dėl šios priežasties vokiškoji vykdomosios valdžios sistema dažnai vadinama „kanclerio demokratija“. Kancleris yra vienintelis Vyriausybės narys, renkamas parlamento, ir tik jis vienas parlamentui atskaitingas. O kiti Federalinės Vyriausybės ministrai parlamentui nėra atskaitingi. Dažnai Vokietijos Federacinės Respublikos Kancleris savo išskirtines teises panaudoja pertvarkant Ministrų kabinetą ir perskirstant administracines pareigas. Šiandien funkcionuojančios Vyriausybės kabinetą sudaro 14 ministerijų (Federalinė aplinkos, gamtos apsaugos ir atominės (branduolinės) saugos ministerija, Federalinė ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros ministerija, Federalinė ekonomikos ir technologijų ministerija, Federalinė darbo ir socialinių reikalų ministerija, Federalinė finansų ministerija, Federalinė gynybos ministerija, Federalinė maisto, žemės ūkio ir vartotojų apsaugos ministerija, Federalinė sveikatos ministerija, Federalinė šeimos, senyvo amžiaus žmonių, moterų ir jaunimo reikalų ministerija, Federalinė švietimo ir tyrimų ministerija, Federalinė užsienio reikalų ministerija, Federalinė teisingumo ministerija, Federalinė transporto, statybos ir miesto reikalų ministerija, Federalinė vidaus reikalų ministerija) ir Kanclerio žinyba. Atskirų žemių vyriausybės savo struktūra nedaug kuo skiriasi. Dauguma ministerijų egzistuoja ir žemių lygmeniu.

Taigi galima išskirti du Vokietijos Federacinės Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenis. Pirmąjį lygmenį sudaro Federacijos institucijos (Vyriausybė, ministerijos, įvairios kitos centrinės žiny-

bos); antrąjį – žemių vykdomosios valdžios institucijos (žemių vyriausybės, ministerijos). Kitaip sakant, vykdomosios valdžios įgaliojimai paskirstyti federacijai ir 16 žemių. Federacija ir žemės turi atskiras administracines struktūras. Kiekviena žemė turi savo konstituciją, demokratiškai išrinktą parlamentą, vyriausybę, kitas administracines tarnybas ir nepriklausomus teismus.

5.5. ESTIJOS RESPUBLIKA

Estijos Respublikos Konstitucijoje nėra tiesiogiai įtvirtinta vykdomosios valdžios institucijų sistema. Ją nustato Respublikos Vyriausybės įstatymas, kurio 1 straipsnio 1 ir 2 dalys deklaruoja, kad Respublikos Vyriausybė įgyvendina vykdomąją valdžią vadovaudamasi Konstitucija ir įstatymais, bei vykdo savo funkcijas tiesiogiai arba per Vyriausybės institucijas[626]. Minėto įstatymo trečias skirsnis būtent ir skirtas vykdomosios valdžios institucijų sistemai reglamentuoti. Pagal Respublikos Vyriausybės įstatymo 38 straipsnį vykdomąją valdžią įgyvendinančios institucijos skirstomos į tris grupes:

1) vyriausybės institucijos (*Government Agencies*);
2) valstybės institucijos, administruojamos vyriausybės institucijų (*State Agencies Administered by Government Agencies*);
3) Estijos gynybos pajėgos (*Defence Forces of Estonia*);

5.5.1. Estijos Respublikos Vyriausybė

Estijos teisės teoretikai iki šiol diskutuoja, ar Respublikos Prezidentas, ar Respublikos Vyriausybė yra aukščiausia vykdomosios valdžios institucija. Teigiama, kad Respublikos Prezidentas neturi visiškos vykdomosios valdžios, nes didžiąją jos funkcijų dalį tikrovėje įgyvendina Respublikos Vyriausybė, kuriai vadovauja Ministras Pirmininkas[627]. Vadinasi, aukščiausia vykdomosios valdžios institucija Estijoje yra Respublikos Vyriausybė.

Respublikos Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai, vadovaujantys tam tikroms ministerijoms. Vyriausybės narių sąrašas nėra

[626] Government of the Repaublic Act // http://www.riik.ee/en/valitsus.

[627] Galligan D. J. and Smilov D. M. Administrative Law in Central and Eastern Europe 1996–1998. – Budapest: Central European University Press, 1999. P. 78.

baigtinis, nes Vyriausybės nariu yra ir Regioninių reikalų ministras[628], kuris nėra atskiros ministerijos vadovas, o vadovauja tam tikriems struktūriniams vienetams, kurie funkcionuoja Vidaus reikalų ministerijos sudėtyje. Respublikos Prezidentas Ministro Pirmininko siūlymu gali skirti ministrus, kurie atskiroms ministerijoms nevadovauja. Šių ministrų funkcijas nustato Ministras Pirmininkas potvarkiu, kuris turi būti paskelbtas Vyriausybės posėdyje. Minėtų ministrų išlaidos dengiamos iš atskiro fondo, numatyto Valstybės kanceliarijos biudžete. Estijos Respublikos Vyriausybę negali sudaryti daugiau kaip penkiolika narių.

Respublikos Prezidentas Ministro Pirmininko siūlymu gali paskirti vieną ministrą vadovauti dviem ministerijoms. Ministro Pirmininko pareigos negali būti derinamos su ministro pareigomis. Vyriausybės nariai negali eiti jokių kitų pareigų valstybės ir savivaldybių institucijose, priklausyti komercinės įmonės valdymo ar priežiūros struktūrai, veikti kaip prekybininkas arba dirbti bet kokį kitą mokamą darbą, išskyrus mokslinę ar pedagoginę veiklą.

Vyriausybė Respublikos Prezidento skiriama į pareigas per tris dienas po tos dienos, kai Riigikogu[629] leidžia kandidatui į Ministrus Pirmininkus sudaryti Vyriausybę arba kai Riigikogu iškeltas kandidatas į Ministrus Pirmininkus pristato Respublikos Prezidentui Vyriausybės narius. Ministras Respublikos Prezidento turi būti paskirtas į pareigas per tris dienas nuo pasiūlymo iš Ministro Pirmininko gavimo dienos. Estijos Respublikos Vyriausybė arba ministras skiriamas į pareigas Respublikos Prezidento rezoliucija, kuri skelbiama Riigi Teataja.

Vyriausybė turi atsistatydinti susirinkus naujiems Riigikogu nariams, atsistatydinus Ministrui Pirmininkui, mirus Ministrui Pirmininkui, Riigikogu pareiškus nepasitikėjimą Vyriausybe arba Ministru Pirmininku, Respublikos Prezidentui Vyriausybės siūlymu per 3 dienas nepaskelbus neeilinių Riigikogu rinkimų ir Riigikogu nepatvirtinus Vyriausybės pateikto įstatymo projekto, kuris siejamas su nepasitikėjimo pareiškimu Vyriausybei. Respublikos Prezidentui apie Vyriausybės atsistatydinimą turi pranešti Ministras Pirmininkas arba Riigikogu Pirmininkas. Atstatydinta Vy-

[628] Regioninių reikalų ministras vadovauja Vidaus reikalų ministerijos struktūriniams padaliniams, kurie užsiima vietos valdžios, regioninio administravimo ir regioninio vystymo planavimu ir koordinavimu bei klausimų, susijusių su bažnyčiomis ir kongregacijomis, organizavimu. Vidaus reikalų ministras turi užtikrinti struktūrinių organizacinių vienetų, kurie pavaldūs Regioninių reikalų ministrui, techninį aptarnavimą.

[629] Taip vadinamas Estijos Respublikos parlamentas.

riausybė savo veiklą tęsia, kol nauja Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti. Atstatydinta Vyriausybė turi vengti priiminėti strateginius sprendimus arba sprendimus, kurie didina valstybės biudžeto išlaidas, nebent kyla neišvengiama būtinybė.

Estijos Respublikos Vyriausybė įgyvendina valstybės vidaus ir užsienio politiką, koordinuoja Vyriausybės institucijų veiklą; organizuoja įstatymų, Riigikogu nutarimų ir Respublikos Prezidento teisės aktų vykdymą, teikia Riigikogu įstatymų projektus, ratifikuoja ir denonsuoja susitarimus su užsienio valstybėmis, rengia valstybės biudžeto projektą, teikia jį parlamentui ir organizuoja jo vykdymą, vykdydama įstatymus leidžia nutarimus ir potvarkius, organizuoja santykius su kitomis valstybėmis bei vykdo kitas funkcijas, kurias jai paveda Konstitucija ir įstatymai.

Estijos Respublikos Vyriausybės įstatymo 1 skirsnio 3 skyrius nustato detalią Ministro Pirmininko pavadavimo tvarką. Ministras Pirmininkas potvarkiu turi paskirti du ministrus, kurie pavaduotų jį jam nesant bei apibrėžti pavadavimo procedūras. Apie priimtą potvarkį dėl pavadavimo Ministras Pirmininkas informuoja Vyriausybės narius pirmo posėdžio metu. Jeigu dėl tam tikrų aplinkybių atskiri ministrai negali pavaduoti Ministro Pirmininko, jį pavaduoja vyriausias pagal amžių ministras. Ministrą Pirmininką pavaduojantis ministras turi tas pačias teises ir pareigas kaip ir Ministras Pirmininkas, jei juridiškai nėra nustatyta kitaip.

Jei ministras laikinai negali vykdyti savo funkcijų dėl ligos arba dėl kitokių kliūčių, Ministras Pirmininkas potvarkiu privalo šias funkcijas pavesti atlikti kitam ministrui. Nutrūkus ministro įgaliojimams Ministras Pirmininkas šio ministro funkcijas paveda eiti kitam ministrui tol, kol bus paskirtas naujas ministras.

Svarbiausia Vyriausybės veiklos (darbo) forma yra posėdžiai, kuriuose svarstomi Respublikos Vyriausybės kompetencijai priskirti klausimai. Posėdis laikomas teisėtu, jeigu jame dalyvauja ne mažiau kaip pusė Vyriausybės narių. Vyriausybės posėdžiai paprastai vyksta jos buveinėje, tačiau išimtiniais atvejais posėdžiai gali vykti ir kitoje vietoje.

Estijos Respublikos Vyriausybės posėdžių laiką bei darbotvarkę tvirtina Ministras Pirmininkas. Apie posėdžio laiką ir darbotvarkę ministrams, Teisingumo kancleriui, generaliniam auditoriui, ministrų padėjėjams ir kitiems asmenims, pakviestiems į posėdį, praneša Valstybės sekretorius. Ministras Pirmininkas turi teisę į darbotvarkę įtraukti papildomus klausimus.

Vyriausybės posėdžiams pirmininkauja Ministras Pirmininkas. Posėdžiai yra uždari, nebent Vyriausybė nusprendžia kitaip. Juose privalo da-

lyvauti Valstybės sekretorius, kuris turi teisę pareikšti savo nuomonę. Vyriausybės posėdžiuose gali dalyvauti Teisingumo kancleris (*Chancellor of Justice*) ir generalinis auditorius (*Auditor General*) ir svarstomais klausimais, susijusiais su jų funkcijomis, pareikšti savo nuomonę. O ministrų padėjėjai gali pareikšti savo nuomonę Vyriausybės posėdyje tik gavę Ministro Pirmininko leidimą. Ministras Pirmininkas taip pat gali pakviesti ir kitus asmenis į posėdį bei suteikti galimybę jiems kalbėti. Klausimai, susiję su Vyriausybės posėdžių organizavimu ir vykimu, bei kiti Vyriausybės administravimo (veiklos) klausimai nustatyti Vyriausybės nutarimu patvirtintame Respublikos Vyriausybės reglamente.

Estijos Respublikos Vyriausybė sprendimą posėdyje priima Ministro Pirmininko arba atitinkamo ministro siūlymu posėdyje dalyvaujančių Vyriausybės narių balsų dauguma. Kiekvienas Vyriausybės narys turi vieną balsą. Jeigu balsai pasiskirsto po lygiai, lemia Ministro Pirmininko balsas. Svarstomu klausimu sprendimo priėmimas gali būti atidėtas Ministro Pirmininko arba atitinkamo ministro pagrįstu prašymu. Vyriausybės posėdžiai protokoluojami. Juos pasirašo Ministras Pirmininkas ir Valstybės sekretorius.

Vyriausybė gali sudaryti Vyriausybės komitetus nustatydama jų funkcijas ir narius bei vyriausybės instituciją, kuri aptarnauja tokį komitetą. Komiteto pirmininką taip pat skiria Vyriausybė. Jeigu komiteto pirmininkas nėra ministras arba Valstybės sekretorius, Vyriausybė jo veiklą paveda prižiūrėti Vyriausybės nariui arba Valstybės sekretoriui. Vyriausybės komitetai turi teisę gauti dokumentus ir kitą su jų veikla susijusią informaciją iš valstybės ir vietos valdžios institucijų.

Vadovaudamasi įstatymais Estijos Respublikos Vyriausybė leidžia nutarimus ir potvarkius, skirtus įstatymams bei kitiems teisės aktams įgyvendinti. Šie teisės aktai turi neprieštarauti Administracinių procedūrų įstatymui (*Administrative Procedure Act*). Vyriausybės nutarimai yra tiesiogiai taikomi teisės aktai, kurie nustato Vyriausybės institucijų valdymo struktūrą bei jų veiklos ir kontrolės tvarką, taip pat reglamentuoja kitus klausimus. Juos pasirašo Ministras Pirmininkas, atitinkamos valdymo srities ministras ir Valstybės sekretorius. Ministras, pavaduojantis Ministrą Pirmininką, priimtą nutarimą pasirašo savo vardu ir žodžiais „kaip Ministras Pirmininkas“. Jei atitinkamos valdymo srities ministras turi skirtingą nuomonę, tai jo ar jos nuomonė turi būti įrašyta Vyriausybės posėdžio protokole. Tik paskelbti Vyriausybės nutarimai turi privalomąją galią. Jie skelbiami Riigi Teataja[630] įstatymo nustatyta tvarka.

[630] Riigi Teataja – Estijos Respublikos oficialus įstatymų ir kitų teisės aktų leidinys.

Vyriausybės potvarkis yra specialaus taikymo teisės aktas. Jį pasirašo Ministras Pirmininkas ir Valstybės sekretorius. Vyriausybės potvarkis įsigalioja jo pasirašymo dieną, jeigu pačiame potvarkyje nenurodyta vėlesnė įsigaliojimo data arba jeigu potvarkis privalo būti paskelbtas Administracinių teismų proceso kodekso nustatyta tvarka (*Code of Administrative Court Procedure*). Vyriausybės potvarkiai pasirašomi Riigi Teataja akto nustatyta tvarka.

Ministras Pirmininkas atstovauja Estijos Respublikos Vyriausybei ir vadovauja jos veiklai. Kaip Vyriausybės vadovui, Ministrui Pirmininkui suteikti šie įgaliojimai: pirmininkauja Vyriausybės posėdžiams; pasirašo Vyriausybės priimtus teisės aktus; reikalauja iš ministrų paaiškinimų, susijusių su jų veikla; teikia siūlymus Respublikos Prezidentui dėl ministrų kandidatūrų; atstovauja Vyriausybei teisme arba įgalioja kitą asmenį jai atstovauti; atlieka kitas jam Konstitucijos ir įstatymų nustatytas funkcijas.

Spręsdamas individualius dalykus, priskirtus jo kompetencijai, Ministras Pirmininkas leidžia potvarkius. Ministro Pirmininko potvarkis įsigalioja jį pasirašius, jei nenustatyta vėlesnė jo įsigaliojimo data. Įstatymų numatytais atvejais Ministro Pirmininko potvarkiai turi būti skelbiami Riigi Teataja.

5.5.2. Vyriausybės institucijos

Vyriausybės institucijos apibrėžiamos kaip valdymo institucijos, kurios finansuojamos iš valstybės biudžeto ir kurių pagrindinė funkcija pagal įstatymus yra vykdomosios valdžios įgyvendinimas. Šiai vykdomosios valdžios institucijų grupei yra priskiriamos ministerijos, Valstybės kanceliarija ir apskričių valdytojai, taip pat kitos vykdomosios institucijos ir inspekcijos bei jų regioninės įstaigos, turinčios vykdomosios valdžios įgaliojimus. Įstatymuose gali būti nurodytos ir kitos Vyriausybės institucijos.

Vyriausybės institucijos (ministerijos, Valstybės kanceliarija, apskričių valdytojai, kitos vykdomosios valdžios institucijos ir inspekcijos bei kitos įstatymų numatytos Vyriausybės institucijos) yra formuojamos, pertvarkomos ir jų veikla nutraukiama remiantis įstatymais. Vykdomosios valdžios institucijų ir inspekcijų teritorines struktūras steigia, jas pertvarko arba jų veiklą nutraukia ministras, kurio vadovaujamos ministerijos reguliavimo srityje jos funkcionuoja. Vyriausybės institucijos registruojamos valstybės įstaigų registre. Jame taip pat registruojami ir Vyriausybės institucijų teritoriniai vienetai.

Vyriausybės institucijos yra atskaitingos Estijos Respublikos Vyriausybei arba atitinkamam ministrui arba Valstybės sekretoriui (*State Secretary*), kuris įstatymų nustatyta tvarka vadovauja, koordinuoja ir prižiūri jų veiklą. Šios institucijos turi turėti nuostatus (išskyrus apskrities valdytoją), savo biudžetą ir antspaudą. Vyriausybės institucijos įstatymų ir Vyriausybės nutarimų nustatyta tvarka naudoja ir atsiskaito už valstybės biudžeto lėšų panaudojimą. Paprastai visos jos turi vienasmenį vadovą, išskyrus tuos atvejus, kai įstatyme nustatyta kitaip. Vadovaudamasis įstatymais minėtų institucijų kompetenciją nustato jos steigėjas. Vyriausybės institucijos negali deleguoti joms suteiktų teisių ir nustatytų pareigų vykdyti kitoms valstybės ar vietinės valdžios institucijoms, išskyrus atvejus, jei taip yra nustatyta įstatyme arba valdymo sutartyje, sudarytoje remiantis įstatymais. Įgyvendindamos joms priskirtas funkcijas vyriausybės institucijos negali viršyti įstatymais, Vyriausybės ir ministrų teisės aktais nustatytos kompetencijos ribų.

Ministerijų ir Valstybės kanceliarijos nuostatus tvirtina Vyriausybė, o kitų vykdomosios valdžios institucijų, inspekcijų ir jų teritorinių struktūrų nuostatus – tam tikras ministras. Vyriausybės institucijos nuostatuose turi būti nurodyta: visas institucijos pavadinimas ir jos buveinė bei aukštesnės vyriausybės institucijos pavadinimas; institucijos veiklos sritis ir funkcijos; institucijos valdymo organizavimas bei jos vadovų teisės ir pareigos; institucijos struktūra ir pagrindinės struktūrinių padalinių funkcijos; kitos esminės nuostatos, susijusios su institucijos veiklos organizavimu.

5.5.2.1. Ministerijos

Svarbiausią vietą Estijos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje užima ministerijos. Vadovaujantis **Estijos** Respublikos Vyriausybės įstatymu įsteigta ir funkcionuoja 11 ministerijų:

1. Švietimo ir mokslo ministerija:

Švietimo ir mokslo ministerijos veiklos sritis apima valstybės švietimo ir mokslo planavimą, jaunimo ir kalbų politiką ir su tuo susijusį ikimokyklinio, pradinio, pagrindinio, vidurinio, vidurinio profesinio, aukštojo, laisvalaikio ir suaugusiųjų mokymo organizavimą, tyrimą ir plėtrą, jaunimo ir specialaus jaunimo darbą ir atitinkamų įstatymų projektų rengimą. Ministerijos reguliavimo sistemoje funkcionuoja Kalbos inspekcija.

2. Teisingumo ministerija:

Teisingumo ministerija koordinuoja įstatymų projektų rengimą, rūpinasi įstatymų sisteminimu, administruoja (valdo, prižiūri) pirmosios ir antrosios instancijos teismų, taip pat kontroliuoja prokuroro, kalėjimų profesinės veiklos sritis, teisinės pagalbos teikimą bei įstatymų projektų rengimą pagal ministerijos kompetenciją, taip pat sprendžia klausimus dėl užsienio šalių piliečių ar piliečių be pilietybės ekstradicijos į užsienio valstybes.

3. Gynybos ministerija:

Gynybos ministerija rūpinasi krašto apsaugos organizavimu, teikia siūlymus dėl krašto gynybos politikos planų, nacionalinės gynybos įgyvendinimo, koordinuoja tarptautinį bendradarbiavimą gynybos srityje, planuoja ir rūpinasi krašto mobilizacija, vykdo šaukimą į privalomąją pradinę karo tarnybą, organizuoja Ginkluotojų pajėgų rezervo registrą bei mokymus, rūpinasi Ginkluotojų pajėgų ir Nacionalinės gynybos sąjungos finansavimu bei aprūpinimu, gynybos pramonės plėtojimu, kontroliuoja, prižiūri Ginkluotojų pajėgų ir Nacionalinės gynybos sąjungos veiklą bei rengia atitinkamus įstatymų projektus. Šios ministerijos valdymo srityje veikia Ginkluotosios pajėgos, Nacionalinė gynybos sąjunga, Informacijos valdyba ir Gynybos išteklių institucija.

4. Aplinkos ministerija:

Aplinkos ministerija rūpinasi valstybės aplinkos, gamtos, kraštovaizdžio apsauga, yra atsakinga už informacijos, susijusios su žeme, kitomis teritorijomis, fiksavimu duomenų bazėse, koordinuoja gamtos išteklių, išteklių naudojimą, perdirbimą, apsaugą bei fiksuoja šiuos duomenis (registruoja), rūpinasi radiacine sauga, atlieka aplinkos priežiūrą, vykdo meteorologinius stebėjimus bei tyrimus sausumoje ir jūroje, geologines, kartografines, geodezines operacijas, atlieka vandens ir žemės kadastrų eksploataciją ir rengia atitinkamus įstatymų projektus. Aplinkos ministerijos reguliavimo srityje funkcionuoja ir kitos jai pavaldžios vykdomosios valdžios institucijos, t. y. Žemės departamentas ir Aplinkos inspekcija.

5. Kultūros ministerija:

Kultūros ministerija rūpinasi krašto kultūros, fizinės parengties, sporto plėtra, paveldo išsaugojimu, palaiko ir remia meno sritį, dalyvauja planuojant valstybės žiniasklaidos veiklą ir rengia atitinkamus įstatymų projektus. Jai pavaldus ir atskaitingas Nacionalinis paveldo departamentas.

6. Ekonomikos reikalų ir susisiekimo ministerija:

Ekonomikos reikalų ir susisiekimo ministerijos valdymo sritis apima nacionalinės ekonominės politikos plėtrą, valstybės ekonominių planų, susijusių su pramone, prekyba, energetika, aprūpinimu būstu, transporto (įskaitant transporto infrastruktūrą, laivininkystę, tranzitą, vežimo bei tiekimo ir viešąjį transportą) sritimis, rengimą ir įgyvendinimą. Ji taip pat rūpinasi kelių eismo kontrole (įskaitant traukinių eismą bei sausumos, vandens ir oro kelių eismą), eismo saugumo gerinimu, siekia mažinti aplinkai daromą žalą, kurią lemia transporto priemonės, informacinės technologijos, telekomunikacijos, pašto ir turizmo tarnybos; koordinuoja šalies informacinės sistemos darbą; rūpinasi technologine plėtra ir naujovių politika; yra atsakinga už matavimo ir svorio vienetų nustatymą, standartizaciją, sertifikavimą, akreditaciją, licencijavimą ir registraciją, rūpinasi pramoninės nuosavybės apsauga, prižiūri, kontroliuoja konkurenciją, rūpinasi vartotojų interesų apsauga, eksporto plėtra, verslo apsaugos priemonėmis, sprendžia problemas, susijusias su regionine įmonių, investicijų plėtra, nustato privalomas minimalias skysto kuro atsargas ir rengia atitinkamus įstatymų projektus.

Ekonomikos reikalų ir susisiekimo ministerijos reguliavimo srityje veikia šios institucijos: Konkurencijos taryba, Civilinės aviacijos administracija, Kelių administracija, Patentų biuras, Susisiekimo taryba, Vartotojų teisių apsaugos departamentas, Jūrų administracija, Energetinės rinkos inspekcija, Pramonės ir Geležinkelio inspekcijos.

7. Žemės ūkio ministerija:

Žemės ūkio ministerijos kompetencijai priklauso nacionalinės kaimo vystymo politikos, žemės ūkio politikos, dalis žuvininkystės politikos, susijusios su žuvies pramone, ir žemės ūkio produktų prekybos politikos planavimas ir įgyvendinimas, maisto saugumo priežiūros ir atitikimo organizavimas, veiklos, susijusios su gyvūnų sveikata ir apsauga bei augalų apsauga, koordinavimas, žemės ūkio tyrimų, mokymų ir švietimo organizavimas bei atitinkamų įstatymų projektų rengimas. Jai yra pavaldžios šios vykdomosios institucijos ir inspekcijos: Veterinarijos ir maisto departamentas; Augalų produkcijos inspekcija; Žemės ūkio registras ir Informacijos departamentas.

8. Finansų ministerija:

Finansų ministerijos kompetencijai priskiriama Vyriausybės ir valstybės biudžetinės politikos finansų ir išteklių valdymo politikos planavimo

koordinavimas ir įgyvendinimas, mokesčių ir muitų politikos planavimas ir įgyvendinimas, ekonominiai tyrimai ir prognozės, procedūros, susijusios su paraiškomis leidimui gauti valstybės dotaciją ir su valstybės pagalbos naudojimo priežiūra, viešųjų pirkimų veikla ir oficialia statistika, Vyriausybės vidinės kontrolės sistemos koordinavimas ir įgyvendinimas bei vidinio audito, valstybinės apskaitos organizavimas, valstybės finansinių aktyvų ir pasyvų, užsienio pagalbos ir valstybei suteiktų paskolų administravimas bei atitinkamų įstatymų projektų rengimas. Finansų ministerijos reguliavimo sistemoje funkcionuoja šios vykdomosios institucijos ir inspekcijos: Mokesčių ir Muitų departamentai; Viešųjų pirkimų tarnyba; Statistikos tarnyba.

9. Vidaus reikalų ministerija:

Vidaus reikalų ministerija atsakinga už vidaus saugumą ir viešosios tvarkos apsaugą, valstybės sienų apsaugą ir garantuotą sienos režimą, taip pat už vadovavimą klausimams, susijusiems su krizių, valstybės rezervo operacijų, gaisrų gesinimo ir gelbėjimo darbų, pilietybės ir imigracijos, bažnyčių ir kongregacijų valdymu, savivaldybių planavimą ir koordinavimą, regioninės administracijos ir regioninę plėtrą, įskaitant regioninio planavimo plėtros ir igyvendinimo koordinavimą, savivaldybių ir regioninę plėtrą, taip pat už problemas, susijusias su informacijos apsauga ir būtinomis statistikomis, bei už su minėtomis valdymo šakomis susijusių įstatymo projektų rengimą. Šios vykdomosios institucijos ir inspekcijos yra pavaldžios Vidaus reikalų ministerijai: Saugumo policijos departamentas; Pilietybės ir migracijos departamentas; Sienos apsaugos administracija; Policijos departamentas; Gelbėjimo departamentas; Asmens duomenų apsaugos inspekcija; Vidaus reikalų ministerijos reguliavimo sistemai taip pat priklauso ir apskričių valdytojai.

10. Socialinių reikalų ministerija:

Socialinės apsaugos ministerija atsakinga už planų kūrimą ir įgyvendinimą, kurie išspręstų šalies socialines problemas, už sveikatos apsaugos valdymą, darbo rinkos ir aplinkos kontrolę, darbą, socialinę apsaugą, socialinį draudimą ir socialines pašalpas, už vyrų ir moterų lygių galimybių skatinimą bei veiklos šioje srityje koordinavimą ir už su jos valdymo sritimi susijusių įstatymo projektų rengimą. Socialinių reikalų ministerijai pavaldžios šios vykdomosios institucijos ir inspekcijos: Vaistų institucija; Socialinio draudimo departamentas; Darbo rinkos departamentas; Sveikatos priežiūros departamentas; Sveikatos apsaugos inspekcija; Darbo inspekcija.

11. Užsienio reikalų ministerija:

Užsienio reikalų ministerijos valdymo sritis apima siūlymų dėl valstybės užsienio politikos planavimo rengimą, klausimų, susijusių su tarptautiniais susitarimais ir užsienio prekyba, sprendimą, užtikrina Estijos pozicijos Europos Sąjungos Tarybos Nuolatinių atstovų komitete ir Europos Teisingumo teismo bei pirmosios instancijos teismo proceso metu gynimą (atstovavimą), Estijos Respublikos santykių su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis reguliavimą, vidaus ir užsienio protokolų, susijusių su nacionalinėmis šventėmis, nacionalinės svarbos užsienio vizitų ir iškilių svečių priėmimu, organizavimą, Estijos valstybės interesų ir jos piliečių apsaugą užsienyje, paramos tarptautinei plėtrai ir humanitarinės pagalbos tiekimo valdymą, Estijos valstybės aukštinimą (reklamavimą, viešinimą) bei atitinkamų įstatymų projektų rengimą.

Ministerija yra vykdomosios valdžios institucija, vykdanti įstatymų nustatytas bei Respublikos Vyriausybės pavestas funkcijas. Vykdomosios valdžios institucijų sistemoje jos hierarchinė padėtis aukštesnė už kitų vykdomosios valdžios institucijų ir valstybinių organizacijų, funkcionuojančių atitinkamos ministerijos reguliavimo sistemoje. Ministerijas sudaro departamentai. Ministerijos struktūroje gali būti numatytos patarėjų pareigybės, kurių funkcijas ir pavaldumą tiksliai nustato ministras. Iš ministerijų savo struktūra išskiria Užsienio reikalų ministerija (įeina diplomatinės atstovybės, konsulatai ir specialios Estijos Respublikos atstovybės) ir Aplinkos ministerija, kuri turi apskrityse įsteigtas teritorines struktūras. Įstatymų numatytais atvejais ministerijos valdymo struktūrą, be minėtų departamentų, gali sudaryti ir kiti struktūriniai vienetai. Ministras ministerijai priskirtoje valdymo srityje taip pat gali sudaryti patariamuosius komitetus ir komisijas, tiksliai nustatyti jų funkcijas ir veiklos tvarką.

Ministras, įgyvendindamas jo kompetencijai priskirtas funkcijas, leidžia potvarkius ir direktyvas. O atskirai ministerijai nevadovaujantis ministras potvarkių ir direktyvų nepriima. Ministras, kuris priima potvarkį, kartu yra atsakingas už jo teisėtumą ir tikslingumą. Šie potvarkiai yra visuotinio taikymo teisės aktai. Juos pasirašo ministras ir generalinis sekretorius. Pasirašytos ministro potvarkio kopijos nedelsiant išsiunčiamos Valstybės sekretoriui ir įstatymų nustatyta tvarka Teisingumo kancleriui.

Vadovaudamas ministerijai ir kitais atskirais atvejais ministras taip pat leidžia direktyvas, kurios turi atitikti Administracinių procedūrų įstatymo nustatytus formalumus. Direktyvas pasirašo ministras. Ministro direktyva įsigalioja nuo jos pasirašymo dienos, jei pačioje direktyvoje ne-

nustatoma vėlesnė jos įsigaliojimo data. Ji nedelsiant išsiuntinėjama suinteresuotiems asmenims.

Ministerijos tarnautojų sąraše gali būti numatyta ministro padėjėjo pareigybė. Ministerija gali turėti tik vieną ministro padėjėją. Jį skiria Vyriausybė atitinkamos ministerijos ministro siūlymu. Ministro padėjėjo įgaliojimai nutrūksta, kai Vyriausybės potvarkiu jis atleidžiamas iš pareigų arba kai baigiasi ministro įgaliojimų laikas. Pagal ministro suteiktus įgaliojimus jis vadovauja struktūriniams padaliniams, kurie įpareigoti formuoti ministerijai priskirtos valdymo srities politiką bei vykdo kitas ministro jam pavestas pareigas.

Ministerijos generalinis sekretorius vadovauja ministerijos administracijos padaliniams, koordinuoja ministerijos reguliavimo srityje funkcionuojančių valstybės institucijų veiklą ir organizuoja ministerijos darbą. Jis turi teisę kontroliuoti ministerijos biudžeto lėšas, remdamasis ministro patvirtintu biudžetu rengia metinį ministerijos biudžeto projektą ir, jei reikia, teikia siūlymus dėl papildomo biudžeto, siūlymus ministrui dėl generalinio sekretoriaus pavaduotojo ir ministerijos padalinių vadovų skyrimo į pareigas ir atleidimo iš jų, skiria ir atleidžia iš pareigų ministerijos pareigūnus ir kitus tarnautojus, išskyrus tuos, kuriuos priima ir atleidžia iš pareigų ministras, pasirašo ministro potvarkius. Jei dėl ligos arba kitokių kliūčių generalinis sekretorius negali atlikti savo funkcijų, ministro potvarkius pasirašo generalinio sekretoriaus pavaduotojas arba kitas pareigūnas, paskirtas pavaduoti generalinį sekretorių. Generalinis sekretorius atsisako pasirašyti potvarkį, jei šis prieštarauja Konstitucijai ir įstatymui. Šiuo atveju jis nedelsdamas raštu pateikia ministrui savo pagrįstą nuomonę. Jei ministras nepakeičia sprendimo, generalinis sekretorius jį pasirašo, o raštu išdėstyta jo nuomonė pridedama prie potvarkio ir nedelsiant išsiunčiama Teisingumo kancleriui. Generalinis sekretorius taip pat saugo ir atsako už ministerijos antspaudo naudojimą.

Valstybės institucijų, veikiančių ministerijos reguliavimo sistemoje, veiklos organizavimo ir koordinavimo, valstybės tarnautojų priėmimo ir atleidimo iš pareigų, ministerijos struktūrinių padalinių koordinavimo ir kitais ministerijos generalinio sekretoriaus kompetencijai priskirtais klausimais jis leidžia direktyvas. Ministerijos generalinį sekretorių skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Vyriausybė atitinkamo ministro siūlymu, suderinusi su Valstybės sekretoriumi, Viešosios tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Vyriausybės arba ministro įgaliojimų pasibaigimas nėra pagrindas atleisti iš pareigų ir ministerijos generalinį sekretorių. Generalinis sekretorius gali turėti pavaduotoją, kurį skiria ir atleidžia iš pareigų minist-

ras. Pavaduodamas generalinį sekretorių jo pavaduotojas gali atlikti visas jo funkcijas. Generalinio sekretoriaus pavaduotojo specifinės funkcijos ir jų atlikimo tvarka gali būti nustatyta ministerijos nuostatuose.

Estijos Respublikos Vyriausybės įstatymas taip pat įtvirtina ministro įgaliojimų pasibaigimo pagrindus. Pagal minėto įstatymo 12 straipsnio 1 dalį ministro įgaliojimai baigiasi:

1) jam ar jai atsistatydinus;
2) jam ar jai mirus;
3) Respublikos Prezidento sprendimu pasiūlius Ministrui Pirmininkui;
4) Riigikogu pareiškus jam ar jai nepasitikėjimą;
5) jo ar jos atžvilgiu įsigaliojus teismo nuosprendžiui;
6) atsistatydinus Vyriausybei.

Atsistatydindamas iš pareigų ministras pateikia atsistatydinimo laišką Respublikos Prezidentui per Ministrą Pirmininką. Ne vėliau kaip per mėnesį nuo gavimo dienos minėtą laišką Ministras Pirmininkas privalo perduoti Respublikos Prezidentui. Ministras, išrinktas Europos Parlamento nariu, ne vėliau kaip per 10 dienų nuo rinkimų rezultatų paskelbimo dienos privalo informuoti Nacionalinį rinkimų komitetą apie ketinimus toliau eiti ministro pareigas ir nepriimti Europos Parlamento nario mandato, nes priešingu atveju jis turi atsistatydinti.

Ministerijos departamentas yra ministerijos struktūrinis padalinys. Jo struktūrą ir kompetenciją nustato nuostatai, kuriuos tvirtina ministras. Ministerijos departamentus gali sudaryti skyriai ir biurai. Jiems vadovauja departamento direktorius, o užsienio reikalų ministerijoje – generalinis direktorius. Juos skiria į pareigas ir atleidžia iš jų ministras. Ministerijos skyriai ir biurai yra departamento struktūriniai vienetai, kurių struktūrą ir kompetenciją nustato ministerijos departamento nuostatai. Jiems vadovauja skyriaus arba biuro vadovas, išskyrus užsienio reikalų ministeriją, kur biuro vadovas įvardijamas kaip direktorius.

5.5.2.2. Valstybės kanceliarija

Valstybės kanceliarija iš esmės aptarnauja Estijos Respublikos Vyriausybę. Ji yra Vyriausybės institucija, kuri įstatymų nustatyta tvarka įgyvendina įstatymų ir Vyriausybės nustatytas funkcijas. Valstybės kanceliarija vykdo šias funkcijas: teikia pagalbą Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui įgyvendinant jiems priskirtas funkcijas; tvarko Vyriausybės ir Ministro Pirmininko santykius su Riigikogu ir kitomis konstitucinėmis institucijomis;

leidžia *Riigi Teataja*; tikrina, ar Respublikos Vyriausybės leidžiamų teisės aktų projektai atitinka Konstituciją ir įstatymus; prižiūri, kaip ministrai atlieka funkcijas, kurias jiems paveda Riigikogu, Vyriausybė ir Ministras Pirmininkas; vadovaudamasi įstatymais ir Vyriausybės leidžiamais teisės aktais tvarko reikalus, susijusius su valstybės ir vietos savivaldos valdžios simbolika; organizuoja teisės aktų projektų, susijusių su Vyriausybės institucijų ir kitų valstybės institucijų vykdomomis funkcijomis, rengimą; tvarko archyvą; koordinuoja valstybės ir vietos savivaldos pareigūnų mokymus bei jų veiklos vertinimą; tvarko pareigūnų atsargos registrą. Įgyvendindama savo funkcijas (anksčiau nurodytas) Valstybės kanceliarija turi teisę gauti tiesiogiai susijusius dokumentus ir ministrų, kitų Vyriausybės institucijų ir teritorinių struktūrų paaiškinimus.

Pagal Valstybės kanceliarijos nuostatus ji susideda iš departamentų ir kitų struktūrinių padalinių. Valstybės kanceliarijos administruojamas įstaigas, reikalingas teikiant paslaugas Estijos Respublikos Vyriausybei, formuoja Valstybės sekretoriaus, kuris tvirtina ir jų nuostatus. Valstybės kanceliarija, kaip vyriausybės institucija, administruoja Nacionalinį archyvą.

Valstybės kanceliarijai vadovauja Valstybės sekretorius (*the State Secretary*), kuris skiriamas ir atleidžiamas Ministro Pirmininko potvarkiu. Juo gali būti skiriamas tik asmuo, turintis aukštąjį teisinį išsilavinimą. Jis dalyvauja Vyriausybės posėdžiuose ir turi teisę pareikšti savo nuomonę svarstomais klausimais. Valstybės sekretorius negali užimti jokių kitų pareigų valstybės arba savivaldybių institucijose ar priklausyti komercinės įmonės vadovaujančiai arba priežiūros struktūrai, verstis prekyba arba dirbti kokį kitą mokamą darbą, išskyrus užsiėmimą pedagogine arba moksline veikla. Valstybės sekretorius, būdamas Valstybės kanceliarijos vadovu, turi tas pačias įstatymų suteiktas teises kaip ir ministras, vadovaudamas ministerijai. Jis skiria ir atleidžia iš pareigų Valstybės kanceliarijos generalinį direktorių ir kitų struktūrinių padalinių vadovus. Vadovaudamas Valstybės kanceliarijai ir tvarkydamas įstaigų veiklą, kuri yra reikalinga teikiant paslaugas Estijos Respublikos Vyriausybei, Valstybės sekretorius leidžia direktyvas. Jei jis laikinai negali eiti pareigų dėl ligos ar kitų priežasčių, Ministras Pirmininkas potvarkiu paveda jo pareigas eiti Valstybės kanceliarijos generaliniam direktoriui arba, jeigu ir jis negali eiti pareigų – Valstybės kanceliarijos struktūrinio padalinio vadovui.

Valstybės sekretorius yra atskaitingas Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui. Jis atleidžiamas iš pareigų Ministro Pirmininko potvarkiu Viešosios tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Vyriausybės atsistatydinimas nėra pagrindas atleisti iš pareigų Valstybės sekretorių.

Valstybės sekretorius, organizuodamas Estijos Respublikos Vyriausybės darbą, atlieka šias funkcijas: vykdo pasirengimą Vyriausybės posėdžiams ir jų protokolavimą, praneša apie Vyriausybės priimtus teisės aktus, taip pat organizuoja šių ir kitų teisės aktų publikavimą *Tiigi Teataja;* rengia Vyriausybės posėdžių darbotvarkę ir ją teikia tvirtinti Ministrui Pirmininkui kartu su dokumentais, būtinais darbotvarkės darbams aptarti; kontroliuoja, kad Vyriausybės teisės aktų projektai neprieštarautų Konstitucijai ir kitiems įstatymams; papildomai parašu tvirtina Vyriausybės priimtus teisės aktus ir potvarkius, taip pat Vyriausybės posėdžių protokolus (gali atsisakyti papildomai parašu tvirtinti Vyriausybės priimtus teisės aktus, jei šie prieštarauja Konstitucijai arba kitiems įstatymams. Tokiu atveju turi pateikti Vyriausybei argumentuotą papildomo patvirtinimo atsisakymą raštu, kuris turi būti pridėtas prie Vyriausybės posėdžio protokolo. Jei Vyriausybė nekeičia pradinio sprendimo dėl savo teisės aktų, Valstybės sekretorius privalo papildomai parašu patvirtinti Vyriausybės priimtus teisės aktus. Anksčiau raštu pateikta jo nuomonė dėl šių teisės aktų privalo būti pridėta prie Vyriausybės priimtų teisės aktų, kurie nedelsiant turi būti išsiųsti Teisingumo kancleriui); atstovauja valstybei teismo procese, kuris kyla dėl Valstybės kanceliarijos vykdomos veiklos, taip pat organizuoja informacijos apie tokius teismo procesus rinkimą ir viešą skelbimą.

Valstybės sekretoriaus atlieka ir kitas funkcijas: saugo valstybės antspaudą ir registruoja jo naudojimą pagal įstatymus bei Vyriausybės patvirtinta forma; derina siūlymus skirti ir atleisti ministerijų generalinius sekretorius; vykdo kitas įstatymų arba Vyriausybės teisės aktų priskirtas funkcijas.

5.5.2.3. Kitos vykdomosios valdžios institucijos ir inspekcijos

Kitos vykdomosios valdžios institucijos – tai įstatymų numatytos Vyriausybės institucijos, kurios veikia ministerijos valdymo srityje, atlieka valdymo funkcijas bei vykdo valstybės priežiūrą įstatymų nustatyta tvarka. Tokiai ministerijos reguliavimo sistemoje funkcionuojančiai vykdomosios valdžios institucijai vadovauja generalinis direktorius, kurį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų ministras generalinio sekretoriaus teikimu, jei kiti įstatymai nenustato kitaip. Inspekcija – tai įstatymų numatyta Vyriausybės institucija, kuri veikia ministerijos valdymo srityje, nebent kitaip nustato Estijos Respublikos Vyriausybės įstatymas. Pagrindinė inspekcijos

funkcija – teisės aktų reglamentuota apimtimi vykdyti tam tikros srities valstybės priežiūrą. Inspekcijoms taip pat vadovauja generalinis direktorius, kurį skiria ir atleidžia iš pareigų ministras generalinio sekretoriaus teikimu, nebent įstatymai nustato kitaip. Vykdomosios valdžios institucijų ir inspekcijų kompetenciją įgyvendinant valstybės priežiūrą įtvirtina atitinkami įstatymai. Jos gali turėti regionines (teritorines) struktūras.

Vykdomosios valdžios institucijų ir inspekcijų generalinis direktorius: vadovauja vykdomosios valdžios institucijos ar inspekcijos darbui; atsako už kruopštų ir tikslų teisės aktų, nustatančių vykdomosios valdžios institucijų ir inspekcijų darbą, įgyvendinimą bei už pranešimus atitinkamai ministerijai; organizuoja vykdomosios valdžios institucijų arba inspekcijų vidaus kontrolės įgyvendinimo sistemą, taip pat darbą, susijusį su vidaus auditu; vykdo priežiūros funkcijas; skiria ir atleidžia pareigūnus ir kitus vykdomosios valdžios institucijų arba inspekcijų personalo darbuotojus ir su ministro bei apskrities valdytojo sutikimu skiria ir atleidžia regioninių (teritorinių) įstaigų vadovus; teikia ministrui siūlymus dėl vykdomosios valdžios institucijų ar inspekcijų bei jų teritorinių struktūrų biudžeto pajamų bei išlaidų ir kontroliuoja skirtų asignavimų panaudojimą; teikia ministrui siūlymus, susijusius su vykdomosios valdžios institucijų ar inspekcijų valdymu; atlieka kitas įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir potvarkių bei ministro potvarkių ir direktyvų pavestas funkcijas.

Įgyvendindamas savo funkcijas pagal įstatymus, remdamasis Respublikos Vyriausybės nutarimais ar potvarkiais ir ministro teisės aktais (potvarkiais ar direktyvomis) vykdomosios valdžios institucijos arba inspekcijos generalinis direktorius turi teisę leisti direktyvas. Jų leidžiami teisės aktai turi atitikti Administracinių procedūrų įstatymo nustatytus formalumus. Priėmęs direktyvą vykdomosios valdžios institucijos ar inspekcijos generalinis direktorius turi nedelsdamas ją nusiųsti ministrui.

5.5.2.4. Apskrities valdytojas ir apskrities valdyba

Apskrities valdytoją penkeriems metams skiria Estijos Respublikos Vyriausybė regioninių reikalų ministro teikimu. Šioms pareigoms užimti organizuojamas viešas konkursas. Konkursui vadovauja Vyriausybės sudaryta ekspertų komisija. Regioninių reikalų ministras, remdamasis aukštesniųjų valstybės tarnautojų vertinimui keliamais reikalavimais, turi parengti reikalavimus apskrities valdytojo pareigybei užimti. Ekspertų komisija nominuoja kandidatus, kurie atitinka šiuos reikalavimus tapti apskrities valdytoju. Iš parinktų apskrities valdytojo pareigybei užimti tin-

kamų kandidatų regioninių reikalų ministras turi išrinkti vieną asmenį, kurio kandidatūra apsvarstoma bendrame apskrities vietos valdžios asociacijos narių susirinkime bei išklausoma šio susirinkimo nuomonė dėl pateiktos kandidatūros.

Priešlaikinio apskrities valdytojo atleidimo iš pareigų klausimą sprendžia Vyriausybė. Įgaliojimų pasibaigimo pagrindas gali būti: nesėkmingas Regioninių reikalų ministro ir apskrities valdytojo (atleidžiamas iš pareigų Regioninių reikalų ministro teikimu) bendradarbiavimas; paties apskrities valdytojo prašymas; įsigaliojus teismo nuosprendžiui; dėl ilgo laikotarpio nesugebėjimo atlikti savo pareigų.

Apskrities valdytojas negali eiti kitų pareigų valstybės tarnyboje arba vietos savivaldos institucijose, priklausyti verslo arba patariamajai grupei komercinėse įmonėse, būti prekybininku arba verslininku, išskyrus tiriamąją ir mokslinę veiklą. Apskrities valdytojas taip pat negali būti kaimo arba miesto savivaldybės tarybos nariu.

Apskrities valdytojo kompetencija: atstovauja valstybės interesams apskrityje ir rūpinasi visapusiška ir darnia jos plėtra; vadovauja apskrities valdybos darbui; teikia ataskaitą apie savo veiklą Regioninių reikalų ministrui ir Vyriausybei; koordinuoja ministerijų regioninių įstaigų bei kitų vykdomosios valdžios institucijų ir vietos valdžios apskrityje bendradarbiavimą; išsako savo nuomonę skiriant ir atleidžiant iš pareigų ministerijų regioninių struktūrų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų, esančių apskrityje, vadovus; informuoja Vyriausybę, regioninių reikalų ministrą ir vietos valdžią apie regioninę politiką ir kitus klausimus, susijusius su vykdomosios ir vietinės valdžios santykiais; per regioninių reikalų ministrą teikia siūlymus Vyriausybei ir ministerijoms apie vyriausybės institucijų vietinių administravimo įstaigų ir kitų valstybės institucijų, išdėstytų apskrityse, darbo organizavimą; remdamasis įstatymais valdo, naudoja ir disponuoja valstybės turtu; koordinuoja valstybės institucijų, administruojamų apskrities valdybos, veiklą; atstovauja valstybei bylose, kylančiose iš apskrities valdytojo pareigų vykdymo; tvirtina apskrities valdybos valstybės tarnautojų pareigybių sąrašą, juos skiria į pareigas ir atleidžia iš jų ir valstybės institucijų, administruojamų apskrities valdybos, vadovus, nebent įstatymų ar Respublikos Vyriausybės nustatyta kitaip; teikia siūlymus Respublikos Vyriausybei per regioninių reikalų ministrą dėl metinio apskrities valdybos išlaidų ir pajamų biudžeto projekto ir, kur būtina, dėl apskrities valdybos papildomo biudžeto projekto, kontroliuoja ryžtingą biudžeto įgyvendinimą ir užtikrina ryžtingą fondų, pagalbos ir Europos Sąjungos skirtų dotacijų bei kitos užsienio pagalbos naudojimą; tvir-

tina ir tikslina valstybės institucijų, administruojamų apskrities valdybos, biudžetus ir kontroliuoja, kaip jie įgyvendinami; skelbia papildomus vietos valdžios tarybos rinkimus dėl vietos valdžios sujungimo; užtikrina vidaus kontrolės sistemos įgyvendinimą ir vidaus audito organizavimą apskričių valdybos ir valstybės institucijose, administruojamuose apskrities valdybos; atlieka kitas funkcijas, kurias jam (jai) paveda įstatymai arba Vyriausybės nutarimai arba Regioninių reikalų ministro direktyvos.

Procedūros, nustatančios apskrities valdytojo laikiną pavadavimą, turi būti patvirtintos regioninių reikalų ministro. Jeigu apskrities valdytojo postas yra laisvas arba jeigu jis negali atlikti savo funkcijų dėl ilgalaikės kliūties, regioninių reikalų ministras gali direktyva, laikotarpiui iki trijų mėnesių arba kol kliūtis bus pašalinta, paskirti laikinai einantį pareigas apskrities valdytoją. Apskrities valdytojo pavaduotojas arba laikinai einantis apskrities valdytojo pareigas turi tokias pačias teises ir pareigas kaip ir apskrities valdytojas, jeigu įstatymai nenumato kitaip. Pasirašydamas dokumentą asmuo, pavaduojantis apskrities valdytoją, turi prie savo titulo prirašyti žodžius „kaip apskrities valdytojas“, o asmuo, laikinai einantis apskrities valdytojo pareigas, turi pasirašyti kaip laikinai einantis apskrities valdytojo pareigas.

Apskrities valdytojas jo kompetencijai priskirtais klausimais bei įgyvendindamas įstatymus ir Vyriausybės nutarimus turi teisę leisti įsakymus, kurie turi atitikti Administracinių procedūrų įstatymo nuostatas. Apskrities valdytojo įsakymas įsigalioja nuo jo pasirašymo dienos, nebent pačiame įsakyme nurodyta vėlesnė įsigaliojimo data. Apskrities valdytojo įsakymas nedelsiant turi būti perduotas suinteresuotiems asmenims, nebent įstatyme numatyta kitokia perdavimo procedūra.

Apskrities valdyba yra Vyriausybės institucija, teikianti pagalbą apskrities valdytojui, kuris šiai institucijai ir vadovauja. Apskrities valdyba turi: vadovauti apskrities valdytojo operacijoms ir teikti jam pagalbą; rengti apskrities valdytojo įsakymų arba kitų apskrities valdytojo reikalaujamų dokumentų projektus; vadovauti ir kontroliuoti apskrities valdytojo įsakymų vykdymą; vadovauti veiklai, susijusiai su apskrities skiriamaisiais ženklais; vadovauti apskrities valdybos administruojamų valstybės institucijų pajamų ir išlaidų biudžetų projektų rengimui ir kontroliuoti, kaip laikomąsi biudžeto; vadovauti apskrities valdytojo santykiams su Vyriausybės, vietinės valdžios institucijomis ir kitais juridiniais ir fiziniais asmenimis; atlikti kitas įstatymų, Vyriausybės arba apskrities valdytojo nustatytas funkcijas.

Apskrities valdytojo įgalioti apskrities valdybos pareigūnai turi teisę iš Vyriausybės institucijų, kitų valstybės institucijų ir vietinės valdžios gauti reikalingus dokumentus ir kitą informaciją, susijusią su apskrities valdytojo kompetencijai priklausančiais klausimais. Apskrities valdyba, jos struktūriniai vienetai ir pareigūnai sankcionuotas galias (valdingus įgaliojimus) nepavaldiems asmenims turi tik įstatymų numatytais atvejais. Apskrities valdybos kanceliarija, departamentai ir pareigūnai turi tvarkyti savo santykius su Vyriausybe, ministerijomis ir kitomis valdžios institucijomis per apskrities valdytoją.

Apskrities valdyba susideda iš apskrities valdybos kanceliarijos ir departamentų. Departamentai gali būti sudaryti iš skyrių. Apskrities valdybos buveinė ir struktūra turi būti patvirtinta Estijos Respublikos Vyriausybės. Apskrities valdybos kanceliarijos ir departamentų nuostatus tvirtina apskrities valdytojas. Apskrities valdybos kanceliarijai vadovauja apskrities sekretorius. Departamentui vadovauja departamento vedėjas, kurį į pareigas skiria ir iš jų atleidžia apskrities valdytojas. Apskrities valdybos sudėtyje taip pat gali būti sudaryti ir funkcionuoti komitetai bei tarybos. Komitetai ir tarybos, turėdami vykdomąją valdžią, turi būti suformuoti įstatymų ir Vyriausybės nutarimų nustatyta tvarka. Sudaryti patariamuosius komitetus ir tarybas, nustatyti jų funkcijas ir veiklos tvarką turi teisę apskrities valdytojas, nebent įstatyme yra reglamentuota kitaip. Vyriausybė gali įsteigti švietimo, kultūros, socialinio aprūpinimo ir kitas įstaigas, numatytas Vyriausybės įstatymo 43 straipsnyje, kurias administruoja apskrities valdyba.

Apskrities sekretoriaus įgaliojimai: vadovauja apskrities valdybos darbui pagal procedūrą, įtvirtintą apskrities valdybos nuostatuose; teikia apskrities valdytojui siūlymus dėl apskrities valdybos struktūros ir darbo tvarkos; vadovauja apskrities valdytojo įsakymų išleidimui bei perdavimui ir kontroliuoja, ar įsakymo projektai atitinka Konstituciją bei kitus teisės aktus; vadovauja apskrities valdytojo veiklos publikavimui; saugo apskrities valdybos antspaudą su herbu; įgyvendina kitas įstatymo arba kitų teisės aktų nustatytas funkcijas.

Apskrities sekretorių skiria į pareigas ir atleidžia iš jų apskrities valdytojas atsižvelgdamas į Valstybės sekretoriaus nuomonę. Šias pareigas gali eiti tik turintis aukštąjį teisinį išsilavinimą asmuo. Laikino apskrities sekretoriaus pavadavimo tvarka įtvirtinta apskrities valdybos kanceliarijos nuostatuose. Laikinąjį pavaduotoją skiria apskrities valdytojas.

5.5.3. Valstybės institucijos, administruojamos Vyriausybės institucijų

Valstybės institucijos, kurios yra finansuojamos iš valstybės biudžeto ir kurių pagrindinė funkcija nėra įgyvendinti vykdomąją valdžią, gali būti administruojamos Vyriausybės institucijų. Jos gali įgyvendinti ir vykdomosios valdžios funkcijas, jeigu taip nustatyta įstatymuose. Minėtos institucijos teikia paslaugas Vyriausybės institucijoms arba vykdo kitas valstybės funkcijas kultūros, švietimo, socialinėje ir kitose administravimo srityse.

Valstybės institucijos, administruojamos Vyriausybės institucijų, yra formuojamos, pertvarkomos arba jų veikla nutraukiama Vyriausybės ar Vyriausybės institucijų, išskyrus atvejus, kai įstatymas nustato kitaip. Jos paprastai priklauso tos ministerijos sričiai, kuri yra apibrėžiama Vyriausybės arba kuri yra administruojama Valstybės kanceliarijos ar apskrities valdybos. Valstybės institucijų, administruojamų Vyriausybės institucijų, nuostatus atitinkamai tvirtina Vyriausybė, ministras, Valstybės sekretorius arba apskrities valdytojas.

5.5.4. Ginkluotosios pajėgos

Ginkluotųjų pajėgų organizavimo tvarką ir administracinį teisinį jų statusą nustato įstatymai.

Taigi nors Estijos Respublikos Konstitucija vykdomosios valdžios aspektu yra gana lakoniška (galima sakyti analogiška Lietuvos Respublikos Konstitucijai), tačiau Respublikos Vyriausybės įstatyme, reglamentuojančiame minėtą valstybės valdžios rūšį, yra skirtas specialius skirsnis. Jame nustatyta ne tik vykdomosios valdžios institucijų sistema, bet įtvirtinti ir svarbiausi administracinio teisinio statuso pagrindai. Aiškus vykdomosios valdžios struktūros, steigimo ir kitų administracinio teisinio statuso pagrindų įtvirtinimas užtikrina vykdomosios valdžios institucijų sistemos vientisumą ir padeda išvengti dubliavimo.

IV SKYRIUS

1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS TOBULINIMO TEISINIAI METODOLOGINIAI ASPEKTAI

1.1. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS KONSTITUCINIŲ PAGRINDŲ TOBULINIMO BŪTINYBĖ

Šalyje vykstant valstybingumo ir socialinės raidos permainoms pastaruosius šešiolika metų mokslinius vykdomosios valdžios institucijų sistemos problemų nagrinėjimus ištiko nepelnytas ir savotiškas sąstingis. Apskritai šios srities tyrinėjimai išgyvena akivaizdų sąstingį, nes šiandien neturime jokių išsamesnių vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos tyrinėjimų. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos formavimo ir pertvarkų politizavimas mokslinius tyrimus šioje srityje nustūmė į antrą vietą. Objektyvių ir subjektyvių veiksnių konfliktas kuriant valstybingumą stiprina vykdomosios valdžios, taip pat ir jos procesų sąveikos su kitomis valstybės valdžios rūšimis ir institucijomis krizę.

1993 m. gruodžio 14 d. Seimas priėmė nutarimą Nr. I–331 „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo“, kuriame pabrėžiama, kad Lietuvoje funkcionuojanti teisinė sistema neatitinka Europos šalių teisės standartų, o iš dalies – valdžių pasidalijimo principo“[631]. Nuo šio nutarimo priėmimo praėjus penkeriems metams, per kuriuos nebuvo pasiekta norimų rezultatų teisinės sistemos reformų srityje, 1998 m. birželio 25 d. Seimas priėmė naują Teisinės sistemos reformos metmenų redakciją[632]. Nuostabą kelia tai, kad nei pirmojoje, nei vėlesnėje Teisinės sistemos reformos metmenų redakcijose visiškai nekalbama apie valdžių padalijimo principą kaip vieną iš svarbiausių demokratinės valstybės funkcionavimo pagrindų. Metmenyse visas dėmesys sutelktas į teisėkūros ir teisines institucijas, paliekant nuošalyje valdžių padalijimo doktriną. Šiandien aiškiai matyti, kad nesant deramo valstybės dėmesio anksčiau minėtai doktrinai užsibrėžto tikslo – sukurti teisinę valstybę – pasiekti neįmanoma.

Šią problemą reikėtų spręsti papildant Teisinės sistemos reformos metmenis. Juose valstybės valdžiai būtina skirti atskirą skyrių (panašiai kaip

[631] Valstybės žinios. 1993 m. gruodžio 18 d. Nr. 70. Publikacijos Nr. 1311.

[632] Valstybės žinios. 1998 m. liepos 8 d. Nr. 61. Publikacijos Nr. 1736.

prokuratūrai, notariatui, advokatūrai ir t. t.), kuriame būtų nustatytos aiškios valstybės valdžios, įskaitant ir vykdomąją, modernizavimo kryptys: numatyta aiškiau reglamentuoti valstybės valdžios ir jos struktūros ne tik konstitucinius, bet ir kitus atskirų valdžių rūšių legitimacijos klausimus, ypač daug dėmesio skiriant vykdomosios valdžios paskirčiai, jos institucijų sistemai ir jų administraciniam teisiniam statusui nustatyti.

Abiejose Teisinės sistemos reformos metmenų redakcijose, kaip taikliai yra apibūdinęs S. Stačiokas, pasigendama Konstitucijos, kaip pagrindinės teisinės sistemos ašies, ir šios reformos įvardytuose tiksluose iškreipiama Konstitucijos įtvirtintų esminių vertybių esmė. Autorius taip pat minėjo, kad Konstitucijos, kaip teisės sistemos pagrindo, ignoravimas yra svarbiausia teisinės painiavos, teisinio nestabilumo, kartu ir akivaizdaus teisinio nihilizmo priežastis[633].

Teisinės sistemos reformos metmenų kontekste svarbią reikšmę turi vykdomosios valdžios institucijų sistemos konstituciniai pagrindimo klausimai. Kaip teigia V. Piesliakas, „[…] rengdami teisinės sistemos reformą, privalome remtis Konstitucija, kuri buvo parengta nesant teisinės reformos modelio“[634].

Konstitucijoje tiesiogiai neįtvirtinta valdžių padalijimo doktrina bei kaip savarankiškos valstybės valdžios rūšys nėra išskirta nė viena valstybės valdžia. Visos jos pateikiamos kaip institucijos, kurias apibūdina atitinkami Konstitucijos skirsniai. Konstitucijos V skirsnis „Seimas“ gana aiškiai reglamentuoja jo sudėtį ir kitus Seimo, kaip atstovaujamosios bei įstatymų leidžiamosios institucijos, teisinės padėties klausimus. Konstitucijos VII skirsnis „Lietuvos Respublikos Vyriausybė“ netiesiogiai skirtas tik vienai vykdomosios valdžios institucijai ir visiškai nereglamentuoja vykdomosios valdžios, kaip savarankiškos valdžios rūšies, paskirties ir struktūros, nes tam yra svari priežastis – Respublikos Prezidento teisinės padėties neaiškumas vykdomosios valdžios atžvilgiu.

Mokslininkai pabrėžia valdžių padalijimo principo, valstybės valdžios, įskaitant ir vykdomosios, institucijų sistemos neišsamias konstitucines charakteristikas, o tai suponuoja mintį, kad jas reikėtų iš pagrindų detalizuoti, todėl negalima paneigti, kad būtinas Konstitucijoje skirsnis apie vykdomąją valdžią Lietuvos Respublikoje, kuriame reikėtų pabrėžti šios

[633] Stačiokas S. Lietuvos teisės sistema: raida ir perspektyvos // Justitia. 1996. Nr. 4. P. 6–7.

[634] Piesliakas V. Teisinės sistemos reforma Lietuvoje: problemos ir perspektyvos // Justitia. 1997. Nr. 5. P. 3.

valdžios rūšies funkcinę paskirtį bei nustatyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudarančių institucijų lygmenis (struktūrą) bei jų tolesnio statuso legitimacijos pagrindus.

Prieš teikiant Konstitucijos pataisas, susijusias su vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos legitimacija Lietuvos Respublikoje, būtina atlikti institucijų, sudarančių šią valdžios rūšį ir įgyvendinančių vykdomosios valdžios funkcijas, sistemos sudėties ir teisinės padėties nuostatų auditą (pvz., valdymo arba valdymo ir teisinį). Neabejotinai reikia supaprastinti vykdomosios valdžios institucijų sistemos sudėtį ir jos ryšius su kitomis valstybės valdžios rūšimis bei detalizuoti vykdomosios valdžios institucijų funkcijas įstatymų lygmeniu. Tinkamai neįvertinus vykdomosios valdžios institucijų sistemos sudėties ir jų paskirties vykdomosios valdžios institucijų sistemoje neįmanoma kvalifikuotai teisiškai išspręsti vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso ir jų efektyvaus funkcionavimo klausimų.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina išvada, jog konstituciniu lygmeniu reikėtų aiškiau įtvirtinti valstybės valdžios padalijimo doktrinos struktūrinės schemos klasifikaciją į tris klasikines jos rūšis: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę, taip pat plačiau reglamentuoti jų paskirtį ir struktūrą bei tiksliau nustatyti Respublikos Prezidento padėtį anksčiau minėtų valdžių atžvilgiu. Pavyzdžiui, išsamiai valdžių padalijimo principas nustatytas 1831 m. Belgijos ir 1975 m. Graikijos Konstitucijose. Belgijos Konstitucijos III dalyje pavadinimu „Valdžios“ įtvirtinti valstybės valdžios organizavimo pagrindai bei atskiroms valdžioms skirti tam tikri skirsniai: 1 skirsnis – parlamentas; 2 skirsnis – karalius ir ministrai; 3 skirsnis – teisminė valdžia[635]. Taip pat detaliai valstybės valdžių organizavimas bei veikla reglamentuota Graikijos Respublikos Konstitucijoje (26–100 straipsniai[636]). Ne taip plačiai, tačiau tiesiogiai valdžių padalijimo doktrina įtvirtinta 1993 m. Rusijos Federacijos (10 ir 11 straipsniai[637]), Lenkijos Respublikos (10 straipsnis[638]), 1991 m. Bulgarijos Res-

[635] Blaustein A. & Flanz Gisbert H. Constitutions of the World. Binder II. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994. P. 4–15.

[636] Constitution de la Grece. Edition du service des etudies de la chamber des deputes. – Athenes, 1992. P. 35–89.

[637] Конституция Российской Федерации. – Москва, 1993. С. 7.

[638] Blaustein A. & Flanz G. Constitutions of the World. Binder XV. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994. P. 5.

publikos (8 straipsnis[639]) ir 1919 m. Suomijos Respublikos konstitucijose (1 straipsnis[640]).

1.2. AUKŠČIAUSIOSIOS VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJOS TOBULINIMO KRYPTYS

Būdama svarbiausia vykdomosios valdžios įgyvendinimo institucija Vyriausybės teisinė padėtis iki šiol tebėra savotiška. Įstatymų leidėjas teisiškai nenustatė aiškaus Vyriausybės, kaip aukščiausiosios vykdomosios valdžios institucijos, vaidmens įgyvendinant vykdomąją valdžią. Konstitucijoje ir Vyriausybės įstatyme nieko nepasakyta apie tai, kad Vyriausybė vadovauja vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Todėl, rengiant naujos redakcijos Vyriausybės įstatymo pakeitimo ir papildymo arba Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo projektą, tiksliau ir aiškiau turėtų būti išdėstyti toliau nurodyti aspektai.

Detalizuotina Vyriausybės formavimo tvarka, nes jai derėtų suteikti daugiau aiškumo. Dabar galiojančiame Vyriausybės įstatyme kartojama Konstitucijos 92 straipsnio 1 dalies nuostata, kad Ministrą Pirmininką Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas. Tai suponuoja mintį, jog parenkant Ministro Pirmininko kandidatūrą ir toliau formuojant Vyriausybę lemiamas vaidmuo tenka Respublikos Prezidentui. Tačiau praktikoje nusistovėjusi tvarka rodo, kad yra atvirkščiai – Ministro Pirmininko kandidatūros parinkimą ir Vyriausybės formavimą lemia Seime daugumą turinti politinė partija arba politinių partijų koalicija, t. y. Respublikos Prezidentas, sudarydamas Vyriausybę, yra saistomas ir politinių partijų arba jų koalicijų valios. Pagal Konstitucijos ir Vyriausybės įstatymo nuostatas Vyriausybės formavimo iniciatyvos teisė priklauso būtent Respublikos Prezidentui. Tačiau Konstitucijoje ir Vyriausybės įstatyme nedetalizuotos Ministro Pirmininko kandidatūros parinkimo ir jo atleidimo iš pareigų Respublikos Prezidento iniciatyva procedūros, todėl siekiant didesnio apibrėžtumo Vyriausybės įstatymo pataisos turėtų sukonkretinti ir išplėtoti minėtą Konstitucijoje įtvirtintą nuostatą.

[639] Ten pat. Binder III. P. 88.

[640] Ten pat. Binder VI. P. 1.

Pagal Konstitucijos 60 straipsnio 2 dalį Seimo narys gali būti skiriamas tik Ministru Pirmininku ar ministru[641]. Tai reiškia, kad neatsisakydami Seimo nario mandato Seimo nariai kartu gali būti ir Vyriausybės nariais, t. y. vieno asmens rankose sutelkiami dviejų valdžių (įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios) įgaliojimai. Dar XVIII a. suformuluota ir šiandien visuotinai demokratinėse valstybėse pripažinta valdžių padalijimo doktrina deklaruoja, jog įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos. Nors pasaulio valstybių praktika rodo, kad šis principas yra įgyvendinamas įvairiai, tačiau jo nepaisant iš dalies yra pažeidžiama valdžių padalijimo principo, draudžiančio dviejų ir daugiau valdžių sutelkimą viename asmenyje, esmė. Kartu tai negali būti pateisinama ir tuo, jog Seimo nario mandato ir Ministro Pirmininko ar ministro pareigybių suderinimą numato Konstitucija. Kita vertus, kaip rodo praktika, dėl minėtų pareigybių suderinimo nepakankamai vykdomos Seimo nario pareigos, o ministras, atsakingas už tam tikrą valdymo sritį, svarstant jo ministerijos parengtus projektus, yra šališkas (nėra objektyvus), t. y. suinteresuotas jų priėmimu. Be to, taip išsaugomas Seimo nario mandatas, kuris Vyriausybei atsistatydinus suteikia teisę grįžti atgal į Seimą. Atsižvelgiant į tai svarstytina, ar nebūtų tikslinga šios Konstitucijos nuostatos atsisakyti, nes beveik visada Vyriausybės būna suformuojamos vien tik iš Seimo narių, išskyrus vieną kitą ministrą.

[641] Kai kurių šalių įstatymai nustato atitinkamus apribojimus ministrams, susijusius su parlamento nario mandato įgyvendinimu. Prezidentinės valdymo formos šalyse, taip pat tokiose valstybėse kaip Austrija, Norvegija, Prancūzija vyriausybės nariai negali būti parlamento nariais. Pavyzdžiui, pagal Prancūzijos Konstituciją ministru paskirtas parlamentaras arba ministras, išrinktas į parlamentą, privalo per mėnesį išsiaiškinti savo prioritetus ir padaryti atitinkamą pasirinkimą (33 straispnis). Įtraukimas į konstituciją parlamento nario ir ministro pareigų nesuderinamumo principo paprastai atspindi įstatymų leidėjų pastangas griežčiau įgyvendinti valdžių padalijimo principą, užtiktinti didesnę kabineto depolitizaciją. O tokiose valstybėse kaip Australija, Didžioji Britanija, Indija, Naujoji Zelandija, Šri Lanka nustatyta atvirkščiai – ministrai turi būti parlamento nariais. Pagal Australijos Konstituciją „nė vienas neturi teisės užimti savo pareigybę ilgiau kaip tris mėnesius nebūdamas parlamento nariu“. Indijoje šis terminas yra šeši mėnesiai.

Kai kuriose kitose šalyse (pvz., Danijoje, Ispanijoje, Suomijoje ir kt.) ministrai gali, bet neprivalo būti parlamentarais. Todėl ministrams gali būti uždrausta įeiti į parlamentinių komisijų ir komitetų sudėtį (pvz., Suomijos 1999 m. Konstitucijos 48 straipsnis). Japonijos Konstitucija nustato, kad dauguma ministrų turi būti išrinkti iš parlamento narių (68 straipsnis). Savotiška norma šiuo aspektu buvo įtvirtinta Rusijos Federacijos Konstitucijos baigiamosiose ir pereinamosiose nuostatose, pagal kurią tik pirmojo šaukimo Vlastybės Dūmos deputatai turėjo teisę kartu būti ir Vyriausybės nariais.

Galiojančioje Vyriausybės įstatymo redakcijoje tiesiogiai nenustatytas Vyriausybės įgaliojimų vykdymo (kadencijos) laikas. Jos veiklos pasibaigimas siejamas su atsistatydinimu arba įgaliojimų grąžinimu. Minėtas įstatymas nepateikia sąvokų *Vyriausybės atsistatydinimas* ir *Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas*, kurios nėra identiški teisiniai veiksmai ir sukelia skirtingus teisinius padarinius, apibrėžimų. Remiantis Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo 10 straipsnio 2 dalimi, „teisės akto turinys turi būti logiškas, glaustas ir aiškus“[642], todėl Vyriausybės įstatymo tobulinimo projekte sąvokas *Vyriausybės atsistatydinimas* ir *Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas* tikslinga traktuoti kaip Vyriausybės veiklos pasibaigimo formas ir pateikti jų apibrėžimus, pagal kuriuos jas būtų galima atriboti.

Konstitucijos 94 ir Vyriausybės įstatymo 22 straipsniuose nepaminėti Vyriausybės įgaliojimai šalies ekonomikos, technologijų, gamybos, rinkos plėtros ir kitose srityse. Daugiausia dėmesio skiriama valstybės biudžetui, atskirų pareigūnų skyrimo bei institucijų steigimo nustatymui ir t. t., t. y. bendro pobūdžio Vyriausybės įgaliojimams reglamentuoti. Kokius įgaliojimus Vyriausybė turi nacionalinio saugumo ir krašto apsaugos, gamtos išteklių naudojimo, aplinkos apsaugos, mokslo bei kitose srityse, taip pat kokiais tikslais vykdoma finansų, kreditų ir pinigų politika, kokios ekonominės politikos kryptis įgyvendina Vyriausybė, nei Konstitucijoje, nei Vyriausybės įstatyme nenurodyta. Vyriausybės įgaliojimus šiose srityse paprastai reglamentuoja atitinkami įstatymai (pvz., Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų, Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos ir kiti įstatymai), todėl jos kompetencija labai pakrikusi, nevientisa ir silpnai išplėtota. Egzistuoja daug įstatymų, kuriuose jos įgaliojimai išmėtyti. Akivaizdu, kad trūksta vientiso teisės akto, kuriame Vyriausybės įgaliojimai būtų išsamiau detalizuoti.

Kadangi Vyriausybei, palyginti su kitomis vykdomosios valdžios institucijomis, suteikti plačiausi ir svarbiausi įgaliojimai, susiję su viešojo administravimo įgyvendinimu, tai tikslintina jos kompetencija ją skirstant į bendrąją, įgyvendinamą visose viešojo valdymo (administravimo) srityse, ir specialiąją, vykdomą atskirose viešojo valdymo (administravimo) šakose: ekonomikos, biudžeto, finansų, kreditų ir pinigų politikos, socialinėje, mokslo, kultūros, švietimo, aplinkos apsaugos, gamtos išteklių naudojimo, nacionalinio saugumo ir krašto apsaugos, užsienio politikos ir

[642] Valstybės žinios. 1995 m. gegužės 17 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 991.

tarptautinių santykių. Diferencijuojant Vyriausybės įgaliojimus mažiausiai jie turėtų apimti bent tris svarbiausias viešojo valdymo (administravimo) sritis: administracinę politinę, socialinę kultūrinę ir ūkinę.

Tobulintinas Seimo priimtų įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų įgyvendinimo bei vykdymo kontrolės mechanizmas, nes svarbiausia lieka visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos principinė orientacija į įstatymų vykdymą. Nors Vyriausybė per ministrus, Vyriausybės įstaigų vadovus ir apskričių viršininkus kontroliuoja, kaip ministerijose, Vyriausybės įstaigose ir apskričių viršininkų administracijose įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės nutarimai ar kiti teisės aktai, tokia kontrolės forma akivaizdžiai nėra pakankamai veiksminga. Taikant teisės aktus dažnai pasitaiko atvejų, kai nuo įstatymo ar Vyriausybės priimto teisės akto įsigaliojimo momento jis negali būti vykdomas, nes Vyriausybė arba centrinės vykdomosios valdžios institucijos nustatytu laiku nepriima jems įgyvendinti reikalingų įgyvendinamųjų (lydimųjų) teisės aktų. Teisiškai jie laikomi įsigalioję, tačiau realiai praktikoje negali būti taikomi. Tokių teisės aktų įsigaliojimo – nuo juridinio iki faktinio – laikotarpis trunka nuo kelių mėnesių iki kelerių metų. Pavyzdžiui, Seimas 2000 m. kovo 28 d. priėmė Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymą, kurio 21 straipsnyje nustatė, kad „šis įstatymas įsigalioja nuo 2001 m. sausio 1 d.“[643]. To paties įstatymo 22 straipsniu Vyriausybei arba jos įgaliotai institucijai ir Teisingumo ministerijai pavedama iki 2000 m. spalio 1 d. patvirtinti daugelį anksčiau minėtam įstatymui įgyvendinti reikalingų teisės aktų. Tik praėjus mėnesiui nuo juridinio įstatymo įsigaliojimo anksčiau minėtos institucijos patvirtino jam įgyvendinti praktikoje būtinus teisės aktus. Arba, pavyzdžiui, 2000 m. birželio 8 d. Seimas priėmė Karo padėties įstatymą. Šio įstatymo 37 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „laikino paėmimo ir rekvizicijos, taip pat laikinai paimtų daiktų grąžinimo ar teisingo atlyginimo už juos, atšaukus karo padėtį, tvarką nustato Vyriausybė“[644], o jo 40 straipsnyje – Vyriausybei siūloma per 6 mėnesius nuo šio įstatymo įsigaliojimo priimti arba parengti teisės aktus, reikalingus šiam įstatymui įgyvendinti. Deja, Vyriausybė tik 2003 m. sausio 16 d. nutarimu įgyvendino šią Karo padėties įstatyme įtvirtintą nuostatą, t. y. praėjus daugiau kaip dvejiems metams nuo tos datos, kai tokia tvarka turėjo būti patvirtinta.

[643] Valstybės žinios. 2000 m. balandžio 12 d. Nr. 30. Publikacijos Nr. 827.

[644] Valstybės žinios. 2000 m. birželio 28 d. Nr. 52. Publikacijos Nr. 1482.

Remiantis tuo, kas išdėstyta, tikslinga išplėsti ir detaliau reglamentuoti Vyriausybės kontrolinius įgaliojimus įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimo ir vykdymo bei kitais jos kompetencijai priskirtais klausimais. Tam reikėtų Vyriausybės kanceliarijoje kaip struktūrinį organizacinį vienetą įsteigti savarankišką kontrolės padalinį, turintį plačius įgaliojimus šioje srityje. Pavyzdžiui, Vengrijos Vyriausybės vadovo įstaiga atlieka įstatymų bei vyriausybės priimtų sprendimų vykdymo praktikoje kontrolę ir stebėseną (monitoringą), kas du mėnesius parengia ir pateikia Vyriausybei ataskaitą apie jų įgyvendinimą[645].

Savotiška ir pati Vyriausybės kanceliarijos struktūra. Ją sudaro departamentai, į juos įeinantys ir savarankiški skyriai, tačiau Vyriausybės įstatyme Vyriausybės kanceliarijos struktūra nėra reglamentuota, t. y. organizaciniai struktūriniai vienetai nėra įvardijami. Jame įtvirtinta diskrecinio pobūdžio nuostata (Vyriausybės kanceliarijos struktūrą ir nuostatus tvirtina Vyriausybė), leidžianti pačiai Vyriausybei apsispręsti dėl organizacinę struktūrą sudarančių padalinių. Be to, Vyriausybės kanceliarijos vidinė organizacinė struktūra nepasižymi vientisumu: vieni departamentai skirstomi į skyrius, o kiti – ne (pvz., iki 2007 m. liepos 1 d. buvęs Teisės departamentas). Išsiskiria ir savarankiški skyriai, nes kai kuriuos iš jų sudaro 1–4 valstybės tarnautojai (pvz., Aplinkos skyrius, Nacionalinio saugumo skyrius, Užsienio politikos skyrius ir kt.). Taigi Vyriausybės kanceliarijos valdymo struktūrai būdingas per siauras valdomumo mastas, todėl sunku paaiškinti, kokiais kriterijais remiantis nustatomas skyrių skaičius departamentuose ir juose bei savarankiškuose skyriuose dirbančių valstybės tarnautojų skaičius.

Vyriausybės įstatyme aiškumo pasigendama ir dėl Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų. Šiame įstatyme, be Ministro Pirmininko vyriausiojo patarėjo ir Ministro Pirmininko patarėjo spaudai, daugiau jokių konkrečių patarėjų pareigybių neįvardijama. Sprendimus dėl kitų patarėjų pareigybių pavadinimų ir jų skaičiaus individualiai priima Ministras Pirmininkas. Be to, pastaruoju metu labai madinga priimti patarėjus visuomeniniais pagrindais, nors Vyriausybės įstatyme tokia patarėjų kategorija iki 2007 m. spalio 1 d. nebuvo numatyta (nuo 2007 m. spalio 1 d. Vyriausybės įstatymo 44 straipsnis pildomas nauja 3 dalimi, nustatančia, kad Ministras Pirmininkas savo įgaliojimų laikotarpiui gali turėti visuomeninių konsultantų, kurie Ministro Pir-

[645] Public Administration in Hungry. – Budapest: Hungarian Institute of Public Administration, 1994. P. 17.

mininko prašymu teikia jam konsultacijas, siūlymus, išvadas ir kitą informaciją). Vadinasi, Vyriausybės įstatyme reikėtų daug aiškiau nustatyti Vyriausybės kanceliarijos organigramą ir atsižvelgiant į svarbiausias valstybės valdymo sritis reglamentuoti Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių pavadinimus ar bent jau maksimalų jų skaičių arba įtvirtinus atitinkamas nuostatas įstatyme šiuos klausimus plačiau aptarti Vyriausybės darbo reglamente.

Vyriausybės įstatyme gana siaurai reglamentuotas ir Vyriausybės programos rengimo procesas. Svarbiausias kiekvienos naujai suformuotos Vyriausybės uždavinys – parengti ir pateikti Seimui tvirtinti valstybės reikalų tvarkymo artimiausią laikotarpį programą. Respublikos Prezidento paskirtas Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo jo paskyrimo pateikia ją svarstyti Seimui. Paprastai Vyriausybės programos pagrindą sudaro rinkimus laimėjusios politinės partijos arba politinių partijų koalicijos programinės nuostatos, todėl neužtikrinamas ankstesnės Vyriausybės veiklos tęstinumas (ypač reformų klausimais). Be to, kiekvienos Vyriausybės programa skiriasi ir savo struktūra. Taip pat ne visiškai aiškus kitų vykdomosios valdžios ir savivaldybių institucijų, nevyriausybinių organizacijų ir pilietinės visuomenės vaidmuo ją rengiant.

Reikėtų sutrumpinti 3 mėnesių terminą, per kurį po Seimo pritarimo Vyriausybės programai ji privalo parengti ir patvirtinti konkrečias priemones tai programai įgyvendinti. Toks ilgas laikotarpis neigiamai veikia vykdomosios valdžios institucijų (daugiausiai centrinių) funkcionavimą, nes Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių projekto rengimo metu jų veiklą apima savotiškas sąstingis. Siekiant užtikrinti vykdomosios valdžios institucijų funkcionavimo efektyvumą ir ekonomiškumą bei įgyvendinimo priemonių stabilumą būtina apmąstyti galimybę, ar nevertėtų sutrumpinti Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių rengimo laiką.

Akivaizdu, kad Vyriausybės įstatyme reikėtų nustatyti Vyriausybės programos struktūrą ir plačiau reglamentuoti jos rengimo procesą. Vyriausybės programos nuostatos būna gana abstrakčios, o jų įgyvendinimo priemonės gali būti plačiai interpretuojamos, todėl verta spręsti, kiek išsami turėtų būti pati programa, o ne priemonių planas jai įgyvendinti. Kadangi Vyriausybės programa tvirtinama 4 metams, galbūt tikslinga Seimui peržiūrėti ją kiekvienais metais ir atsižvelgiant į valstybės socialinę-ekonominę raidą nustatyti ateinančių metų jos veiklos prioritetines gaires. Be to, turėtų būti išspręstas ankstesnės Vyriausybės pradėtų darbų ir reformų tęstinumo klausimas.

Keistina ir Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių tvirtinimo tvarka. Pagal Vyriausybės įstatymo 6 straipsnio 4 dalį, kai Seimas pritaria Vyriausybės programai, Vyriausybė privalo per 3 mėnesius parengti ir patvirtinti konkrečias priemones šiai programai įgyvendinti. Patvirtinusi tokias nuostatas Vyriausybė įgyvendinamas priemones dažnai keičia, tikslina jų įvykdymo terminus, kai kurias iš jų pripažįsta netekusiomis galios arba tiesiog jas išdėsto nauja redakcija. Pavyzdžiui, Vyriausybė, 2005 m. kovo 24 d. nutarimu patvirtinusi Vyriausybės 2004–2008 m. programos įgyvendinimo priemones, vėlesniais nutarimais per metus jas keitė 3 kartus. O tryliktosios Vyriausybės 2001–2004 m. programos įgyvendinimo priemonės per trejus metus buvo koreguotos 20 kartų. Dažniausiai tikslinami atitinkamų priemonių įvykdymo terminai arba tam tikros priemonės pripažįstamos netekusiomis galios, šiek tiek rečiau tam tikros priemonės išdėstomos nauja redakcija. Pavyzdžiui, tryliktoji Vyriausybė, tikslindama savo 2001–2004 m. programos įgyvendinimo priemones, 41 priemonę pripažino netekusia galios. Rekordą šiuo atžvilgiu pasiekė keturioliktoji Vyriausybė – per vienerius metus nuo Vyriausybės 2006–2008 m. programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo ji keitė (tikslino atskirų priemonių įvykdymo terminus, nurodant vėlesnę datą, kai kurias pripažino netekusiomis galios arba išdėstė nauja redakcija) net 85 priemones, t. y. beveik apie 10 procentų visų numatytų įgyvendinimo priemonių bendro skaičiaus.

Tokia teisinė padėtis, kai Vyriausybė nevaržomai gali neribotą skaičių kartų keisti patvirtintas programos įgyvendinimo priemones, neskatina Vyriausybės ir jos sistemos institucijų, atsakingų už konkrečių priemonių projektų parengimą, būti maksimaliai suinteresuotomis jų įvykdymu. Siekiant išvengti nepagrįsto jų kaitaliojimo, svarstytina, ar Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonės, kaip ir pati programa, neturėtų būti tvirtinama Seimo ar jau bent jos tvirtinimas ir keitimas būtų derinamas su atitinkamomis Seimo struktūromis. Kokius veiksmus būtina atlikti pirmiausia ir kiek parengtos priemonės atitinka Vyriausybės programos nuostatas individualiai, sprendžia pati Vyriausybė. Taigi nustatytas Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių aprobavimo mechanizmas neužtikrina jų stabilumo, sudaro galimybę pačiai Vyriausybei ir jos sistemos institucijoms be svarbesnių priežasčių inicijuoti jos pataisas.

Uždelstas Vyriausybės įstatyme įtvirtintos strateginio planavimo idėjos įgyvendinimas. Atkūrus nepriklausomybę šalyje buvo atsisakyta penkiamečio planavimo. Seimas 2000 m. spalio 10 d. priėmė Vyriausybės įstatymo 3, 9, 10, 13, 14, 18, 22, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 38, 39,

40, 41, 44, 45 straipsnių, ketvirtojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo ir papildymo įstatymą[646], kuriuo Vyriausybės įstatymą papildė nuostatomis, kad Vyriausybės rengia ir tvirtina periodiškai atnaujinamą Vyriausybės ilgalaikį strateginį veiklos planą (vienerių, trejų, penkerių ir dešimties metų), o ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veikla organizuojama vadovaujantis strateginiais veiklos planais, kuriuos svarsto ir aprobuoja Vyriausybė. 2002 m. balandžio 16 d. Vyriausybės įstatymo 3, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 40, 41, 44, 45 straipsnių, dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 31-1, 44-1 straipsniais įstatymu Vyriausybės ilgalaikis strateginis veiklos planas pakeistas Valstybės ilgalaikės raidos strategija. Tokią strategiją Seimas patvirtino 2002 m. lapkričio 12 d. Vadinasi, Vyriausybės įstatyme reglamentuota nuostata, kad Vyriausybė rengia Valstybės ilgalaikės raidos strategiją ir teikia ją tvirtinti Seimui kaip neįgyvendinta praktikoje, t. y. formaliai, egzistavo daugiau kaip dvejus metus. Tai dar vienas pavyzdys, patvirtinantis, kaip netgi pati Vyriausybė gana ilgai nesugeba įgyvendinti įstatymo leidėjo teisės aktuose nustatytų nurodymų.

Tenka pabrėžti, kad ir šiandien strateginio planavimo klausimas galutinai nėra išspręstas. Strateginio planavimo procesą reglamentuoja Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. Tai yra įstatymo įgyvendinamasis (poįstatyminis) teisės aktas, kuris priimamas įgyvendinant įstatymų nuostatas. Įstatymo įgyvendinamieji (poįstatyminiai) teisės aktai paprastai turi būti priimami remiantis įstatymais, jiems neprieštarauti, juos sukonkretinti ir užtikrinti jų įgyvendinimą[647]. Tačiau minėto teisės akto preambu-

[646] Valstybės žinios. 2000 m. spalio 31 d. Nr. 92. Publikacijos Nr. 2843.

[647] Konstitucinis Teismas ne kartą savo nutarimuose yra konstatavęs, kad Vyriausybės nutarimai, ministerijų (ministrų) ir kitų valstybės institucijų (jų vadovų) priimti įstatymo įgyvendinamieji (poįstatyminiai) teisės aktai negali pakeisti arba iškreipti įstatymuose nustatyto teisinio reguliavimo, šiais įstatymo įgyvendinamaisiais (poįstatyminiais) teisės aktais negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytuoju įstatymuose. Nei įstatymas, nei Vyriausybės, ministerijų (ministrų) ar kitų valstybės institucijų (jų vadovų) įstatymų įgyvendinamaisiais (poįstatyminiais) teisės aktais negalima paneigti konstitucinių ir įstatymų nuostatų.

Vyriausybė pagal Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytą kompetenciją gali savo nutarimais nustatyti tvarkas (procedūras), kurios laikantis turi būti įgyvendinami įstatymų reikalavimai. Jeigu įstatymuose reglamentuota, kad tam tikrus santykius, susijusius su jų reikalavimų įgyvendinimo tvarka (procedūromis), reglioja Vyriausybė, tai Vyriausybė ir privalo tai padaryti. Jeigu įstatymuose nustatyta, kad tam tikrus santykius, susijusius su įstatymų reikalavimų įgyvendinimo tvarka (procedūromis) reguliuoja Vyriausybės įgaliota institucija (mi-

lėje nėra įtvirtinta, kokioms įstatymų nuostatoms įgyvendinti jis yra priimtas, t. y. nenurodytas jo įstatymiškas pagrindas. Tokiu pagrindu negali būti laikomos ir anksčiau minėtos Vyriausybės įstatymo nuostatos (Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 3 punktas ir 29 straipsnio 10 bei 11 dalys). Kadangi nėra strateginį valdymą arba planavimą reglamentuojančio įstatymo, pirmiausia būtina parengti ir pateikti Seimui tvirtinti Strateginio valdymo arba planavimo įstatymo projektą, kuris nustatytų strateginio planavimo proceso pagrindus ne tik ministerijų, Vyriausybės įstaigų, apskričių, bet ir Vyriausybės bei savivaldybių lygmenimis ir kartu būtų įstatymiškas pagrindas Strateginio planavimo metodikai priimti.

Platesnio teisinio reguliavimo reikalauja ir Vyriausybės santykiai su Respublikos Prezidentu, Seimu ir vietos savivaldos institucijomis. Vyriausybės santykiai su Respublikos Prezidentu ir Seimu reglamentuoti Vyriausybės įstatyme ir Vyriausybės darbo reglamente (V–VI skyriai). Pastarajame teisės akte santykiai su minėtomis institucijomis išdėstyti daug detaliau nei Vyriausybės įstatyme, tačiau loginiu ir sisteminiu požiūriu daugumos iš jų ryšys su šiuo įstatymu neaiškus, t. y. kai kurios nuostatos jame nereglamentuos. Taigi Vyriausybės įstatyme turėtų būti nustatyti bent jau tokių santykių pagrindai.

Kalbant apie Respublikos Prezidento instituciją reikia pasakyti, kad jos santykiai su Vyriausybe gali būti plėtojami dviem visiškai priešingomis kryptimis: viena vertus, kadangi Respublikos Prezidento institutu labiausiai pasitiki visuomenė, teisinio reguliavimo kontekste jam reikėtų suteikti daugiau galių koordinuojant vykdomosios valdžios institucijų veiklą, nustatyti jo funkcijas bei prezidentinės kontrolės formas anksčiau minėtoje srityje, nes „Prezidento kontrolė per daug silpna ir sporadiška“[648]. Kita vertus, Respublikos Prezidentui tenka pernelyg daug vykdomajai valdžiai priskirtinų įgaliojimų, o tai neišvengiamai siaurina Vyriausybės funkcijas. Jo veiklos patikslinimas leistų valstybės vadovui spręsti strateginius valstybės užsienio politikos, vykdomosios valdžios institucijų sistemos

nisterija, Vyriausybės įstaiga ir pan.), tai Vyriausybė turi pareigą nutarimu nustatyti, kuri valstybės institucija turi tai padaryti. Ši institucija arba jos vadovas privalo išleisti atitinkamą teisės aktą. Toks Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatytas teisinis reguliavimas yra privalomas visiems asmenims. Jeigu įstatymuose įtvirtinta, kad tam tikrus santykius, susijusius su įstatymų reikalavimų įgyvendinimo tvarka (procedūromis), reguliuoja ministerija (ministras) arba kita valstybės institucija, tai ši privalo išleisti atitinkamą teisės aktą.

[648] Stoškus K. Teisingumo krizė ir valstybės modernizacijos galimybės // Valstybės kūrimo drama: krizė ir vizijos. – Vilnius, 2000. P. 129.

funkcionavimo ir jų tarpusavio santykių klausimus. Vyriausybė turėtų sutelkti savo pastangas ir veiksmingiau spręsti pagrindinius ekonominius ir socialinius uždavinius, vadovauti vykdomosios valdžios institucijoms, koordinuoti ir kontroliuoti jų veiklą.

Seimo ir Vyriausybės santykiai nėra tinkamai suderinti įstatymų leidybos procese. Nors Vyriausybė teikia siūlymus dėl įstatymų leidybos ir Seimo sesijos darbų programos projektų, tačiau ją tvirtina Seimo valdyba. Tai, kad nėra nustatytos prioritetinės kryptys, nėra bendro įstatymų leidimo plano, o Seimo narių tiesiogiai teikiami įstatymų projektai nebuvo aprobuoti Vyriausybėje ir suderinti su kitomis vykdomosios valdžios institucijomis, veda prie to, jog komplikuojamas įstatymų taikymas praktikoje, nes vykdomosios valdžios institucijos nespėja nustatytu laiku parengti ir priimti jiems įgyvendinti reikalingus poįstatyminius teisės aktus, todėl Vyriausybė turi ieškoti konstruktyvesnių bendradarbiavimo su Seimu formų rengiant ir tvirtinant Seimo sesijos darbotvarkę. Be to, daugelyje valstybių „vyriausybė įgyja dideles galimybes daryti įtaką parlamento darbotvarkei ir netgi kontroliuoti ją, nes vyriausybės teikiami įstatymų projektai parlamentuose yra svarstomi pirmiausia“[649]. Pavyzdžiui, Vyriausybė 2001 m. balandžio 24 d. nutarimu Nr. 467 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 3, 4, 5, 7, 8 ir 9 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“ pateikė Seimui svarstyti ir aprobuoti anksčiau minėtą įstatymo projektą, tačiau šis įstatymo projektas Seimo taip ir nebuvo priimtas[650]. Tokių pavyzdžių galima pateikti ir daugiau.

Atskirai reikia nagrinėti Vyriausybės ir kitų vykdomosios valdžios bei vietos savivaldos institucijų santykių klausimus. Vyriausybės įstatyme nėra įtvirtinta jokių nuostatų, kurios nustatytų Vyriausybės ir savivaldybių bendradarbiavimą, išskyrus tai, kad Vyriausybė ir kitos vykdomosios valdžios institucijos teikia rekomendacijas savivaldybėms atitinkamais klausimais ir per Vyriausybės atstovus kontroliuoja, kaip jos laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus ir sprendimus, ir tai, kad Vyriausybė, siūlydama kandidatus į Europos Sąjungos Regionų komitetą, teisės aktų nustatyta tvarka konsultuojasi su Lietuvos savivaldybių asociacija. Kiek plačiau šie santykiai reglamentuoti naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatyme, tačiau nelabai išsamiai. Daugelyje Europos Są-

[649] Vitkus G. Politologija. – Vilnius: DANIELIUS, 1998. P. 167.

[650] Publikacijų neužregistruota.

jungos valstybių, turinčių senas vietos savivaldos tradicijas, minėti bendradarbiavimo klausimai aiškiai nustatyti[651].

2000 m. spalio 12 d. Seimo priimtame Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo 38 straipsnio 9 dalyje įtvirtinta, jog „Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių asociacijos interesams bei pozicijoms derinti šalių susitarimu sudaroma dvišalė komisija“[652]. Vadovaudamasi šia nuostata Vyriausybė ir Lietuvos savivaldybių asociacija 2000 m. birželio 2 d. bendru susitarimu sudarė dvišalę komisiją savivaldybių probleminiams klausimams, kurių jos negali išspręsti be valstybės institucijų pagalbos, taip pat klausimams, kylantiems dėl valstybės ir savivaldybių institucijų santykių, nagrinėti bei teikti nurodytais klausimais suderintas išvadas ir siūlymus Vyriausybei ir patvirtino jos nuostatus. Kaip pažymėta Europos Tarybos Europos regionų ir vietos valdžios kongreso Institucinio komiteto ataskaitoje apie demokratiją vietose ir regionuose, Lietuvoje „šių konsultacijų pagrindus ir tvarką reikėtų nustatyti įstatymais arba nutarimais“[653].

Nuo 2000 m. daug diskutuojama apie centrinės, regioninės ir vietos valdžios funkcijų atskyrimą (perskirstymą). Visos trys – dvyliktoji, tryliktoji ir keturioliktoji – vyriausybės (ypač tryliktoji ir keturioliktoji) savo programose ir jų įgyvendinimo priemonėse numatė išplėsti savivaldybių teises deleguojant joms vykdyti atitinkamas valstybės funkcijas. Anksčiau valstybės ir savivaldybių institucijoms buvo perskirstomos pavienės funk-

[651] Europos Sąjungos šalyse skiriami įvairūs centrinių vykdomosios valdžios ir vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimo modeliai. Šalyse, kuriose taikomi sudėtingi bendradarbiavimo modeliai, vietos savivaldos institucijoms derybose su centrinėmis vykdomosios valdžios institucijomis paprastai atstovauja jų asociacijos. Tai būdinga tokioms valstybėms kaip Danija, Suomija, Olandija, Portugalija ir Švedija. Kai kuriose Europos Sąjungos valstybėse centrinių vykdomosios valdžios ir vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimo modelius nustato įstatymai. Dar kitose valstybėse bendradarbiavimas pagrįstas derybų tradicijomis. Dauguma Europos Sąjungos valstybių turi seniai nusistovėjusią centrinės ir vietinės valdžių institucijų konsultacinių susitarimų ir derybų finansų, ekonomikos ir ūkio srityse tvarką. Europos Sąjungos valstybėse, kuriose valdymo sistema yra federalinė, centrinių vykdomosios valdžios ir vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimo modeliai reglamentuojami netgi jų konstitucijų. Kaip pavyzdį galima pateikti Daniją, kurioje taikomas sudėtingas centrinės ir vietinės valdžių bendradarbiavimo modelis. Minėtoje valstybėje taikomas pusiausvyros išlaikymo modelis. Juo remiantis ministerijos ir kitos centrinės vykdomosios valdžios institucijos yra įpareigotos vesti derybas su vietinės ar regioninės valdžios asociacijomis dėl lėšų poreikio nustatymo kiekvienam rengiamam teisės akto projektui įgyvendinti.

[652] Valstybės žinios. 1994 m. liepos 20 d. Nr. 55. Publikacijos Nr. 1049; 2000 m. spalio 27 d. Nr. 91. Publikacijos Nr. 2832.

[653] Report on Local and Regional Democracy in Lithuania. – Strasbourg, 2001. P. 13.

cijos, o nuo 2003 m. šie veiksmai įgavo sisteminį pobūdį. Nors tryliktoji Vyriausybė patvirtino Kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimo ir decentralizavimo koncepciją, tačiau tai nereiškia, jog kita Vyriausybė ją nuosekliai vykdys, nes kokias funkcijas perduoti savivaldybėms lemia valdžioje esančios politinės partijos arba politinių partijų koalicijos nuostatos. Dėl šios priežasties pasikeitus Vyriausybėms dažnai keičiasi ir perskirstomų funkcijų apimtis bei jų įgyvendinimo etapai (tryliktosios Vyriausybės patvirtinta minėta Kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija keturioliktosios Vyriausybės nutarimu buvo iš esmės pakeista). Siekiant didesnio stabilumo manytina, kad su tokiomis strateginėmis reformomis susiję teisės aktai turėtų būti tvirtinami Seimo.

Perduodant savivaldybėms funkcijas susiduriama ir su kita problema – nėra nustatyta funkcijų perdavimo tvarka, todėl teisiškai reikėtų sureguliuoti įgaliojimų (funkcijų) ir visų būtinų išteklių jiems įgyvendinti perdavimo procedūras bei funkcijų paskirstymo centrinei, regioninei ir vietos valdžiai kriterijus, t. y. reikia nustatyti perduodamų valstybės funkcijų savivaldybėms mechanizmą. Be to, svarbu suderinti ir nustatyti vykdomosios valdžios ir vietos savivaldos institucijų santykius sprendžiant vietinės reikšmės klausimus, taip pat siekti, kad savivaldybės ir vietos gyventojai iš tikrųjų dalyvautų svarstant ir sprendžiant valstybinius reikalus.

Viena iš aktualiausių problemų – iki šiol iki galo teisiškai nesureguliuoti Vyriausybės ir kitų vykdomosios valdžios institucijų bei pastarųjų santykiai su kitomis valstybės bei vietos valdžios institucijomis. Vyriausybės įstatymo 34 straipsnyje įtvirtinta, kad Vyriausybė koordinuoja ministerijų veiklą per ministrus ir ji turi teisę pripažinti netekusiais galios Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Konstitucijai, Lietuvos Respublikos tarptautinėms sutartims, įstatymams ir kitiems Seimo priimtiems teisės aktams, Respublikos Prezidento dekretams, Vyriausybės nutarimams ar Ministro Pirmininko potvarkiams. Tai reiškia, jog Vyriausybė koordinuoja tik ministerijų veiklą bei vykdo ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų priimamų teisės aktų teisėtumo priežiūrą. Be to, minėtoje materialinėje teisės normoje išvardytos ne visos institucijos, sudarančios Vyriausybės sistemą. Joje nepaminėtos Vyriausybės komisijos, komitetai ir tarybos, apskrities viršininkų institucijos ir Vyriausybės atstovai. Ar tai reiškia, kad šių institucijų veiklos Vyriausybė visiškai nekoordinuoja ir nevykdo jų priimamų teisės aktų teisėtumo priežiūros? Taip pat lieka neišspręsti centrinių

ir teritorinių vykdomosios valdžios institucijų aiškaus steigimo, pavaldumo, teritorinių struktūrų išdėstymo, metodinio vadovavimo, veiklos koordinavimo, išskyrus ministerijas, kontrolės, priimamų teisės aktų panaikinimo, vykdomosios valdžios institucijų tarpusavio ir su kitomis valstybės bei vietos valdžios institucijomis bendradarbiavimo klausimai bei neapibrėžtos šių institucijų veiklos reguliavimo ribos.

Konstitucijos 96 ir Vyriausybės įstatymo 5 straipsniuose pabrėžiama kolektyvinė visos Vyriausybės atskaitomybė ir atsakomybė už įgyvendinamą valstybės valdymo politiką. Kaip teigia A. Pumputis, tai „politinė atsakomybė, kuri gali būti įgyvendinama įvairiais būdais“[654]. Šiuose teisės aktuose nustatyta tik Vyriausybės solidari atskaitomybė ir atsakomybė už bendrą savo veiklą. Nieko neminima apie Vyriausybės atskaitomybę ir atsakomybę valstybės vadovui. Taigi Vyriausybė, kaip kolegiali institucija, už bendrą savo veiklą atskaitinga ir atsakinga tik Seimui, kuris atlieka jos parlamentinę kontrolę, nors Respublikos Prezidento vaidmuo ją formuojant taip pat gana reikšmingas. Tai irgi galima vertinti kaip teisinio reguliavimo spragą, atskleidžiančią vyraujančią Seimo padėtį Vyriausybės vykdomos valstybės valdymo politikos aspektu. Be to, ataskaitos rengimo procesas taip pat teisiškai nesureguliuotas, nenustatyta jos struktūra.

Kaip jau minėta anksčiau, tiek Konstitucijai, tiek ir Vyriausybės įstatymui vykdomosios valdžios institucijų sistemos aspektu ypač trūksta apibrėžtumo. Iš šiuose teisės aktuose įtvirtintų nuostatų gana sunku susidaryti objektyvų vaizdą apie Lietuvos vykdomosios valdžios modelį. Konstitucijos VII skirsnio ir Vyriausybės įstatymo nuostatos daugiau skirtos Vyriausybės, iš dalies taip pat kitų svarbiausių vykdomosios valdžios institucijų (ministerijų ir Vyriausybės įstaigų) administraciniam teisiniam statusui reglamentuoti, visiškai paliekant nuošalyje vykdomosios valdžios sisteminius klausimus. Nors Vyriausybės įstatymo aštuntajame skirsnyje įtvirtinti ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir apskričių viršininkų teisinio statuso pagrindai, tačiau šio skirsnio nuostatos tik iš dalies, be to, netiesiogiai atspindi vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Kadangi Konstitucijos keitimas yra sudėtinga procedūra, minėta problema operatyviau spręstina papildant Vyriausybės įstatymą atskiru skirsniu arba labiau detalizuojant minėtą Vyriausybės įstatymo aštuntąjį skirsnį, kuriame būtų aptarta vykdomosios valdžios institucijų sistema ir svarbiausi ją sudarančių struktūrinių elementų administracinio teisinio statuso aspektai.

[654] Lietuvos konstitucinė teisė // Pumputis A. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001. P. 766.

Įstatymais reguliuojant Vyriausybės įgaliojimus būtina patikslinti ir pagrįsti jos, kaip kolegialios vykdomosios valdžios institucijos, visiškai atsakančios už savo veiksmus tautai, vaidmenį, kita verus – juridiškai įtvirtinti Vyriausybės, kaip savarankišką valstybės valdžios rūšį įgyvendinančios institucijos, nepriklausomybę nuo kitų valstybės valdžių vykdant jai patikėtus įgaliojimus viešojo valdymo (administravimo) srityje.

Kaip rodo atlikta Jungtinių Valstijų, Didžiosios Britanijos, Vokietijos ir Estijos bei kitų šalių vykdomosios valdžios institucijų sistemų analizė, valstybės paprastai neturi specialaus įstatymo, kuris išimtinai reglamentuotų vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos organizavimą, tačiau pažymėtina, jog šios valdžios rūšies organizavimo ir sisteminiai klausimai kitose valstybėse daug išsamiau apibrėžti jų konstitucijose bei atitinkamuose įstatymuose. Todėl Vyriausybės įstatymo, kuriame būtų įtvirtinti vykdomosios valdžios sisteminiai ir administracinio teisinio statuso fundamentiniai aspektai, naujos redakcijos priėmimas yra svarbiausia visos Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos sutvarkymo priemonė.

1.3. CENTRINIŲ IR TERITORINIŲ VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ STRUKTŪROS KLAUSIMAI

Centrinį vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį sudaro šakinės, tarpšakinės ir funkcinės paskirties vykdomosios valdžios institucijos. Struktūrinė jų sudėtis gana marga. Ji apima ministerijas, Vyriausybės įstaigas, Vyriausybės komitetus, komisijas ir tarybas bei įstaigas prie ministerijų. Dauguma centrinių vykdomosios valdžios institucijų turi savo teritorines įstaigas ir (arba) teritorinius struktūrinius padalinius, kurių pavyzdinis modelis (atsižvelgiant į jų išdėstymą ir į administracinį teisinį statusą) nenustatytas.

Reikia pasakyti, jog nėra specifinių kriterijų moksliškai ir teisiškai pagrįstų centrinių vykdomosios valdžios institucijų sistemai formuoti, o mokslininkų siūlomi kriterijai ne visada priimami ir jų laikomasi. Toliau panagrinėsime centrinio ir teritorinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenų struktūrinės sandaros problemas ir jų sprendimo būdus.

Pradėsime nuo svarbiausių centrinių vykdomosios valdžios institucijų – Lietuvos Respublikos ministerijų. Kaip jau minėta anksčiau, tai vienvaldiškumo principu sudarytos savarankiškos vykdomosios valdžios ins-

titucijos, turinčios vadovybę ir administracijas, dirbančias pagal joms priskirtą kompetenciją.

Pagal savo paskirtį ministerija yra šakinio valdymo institucija. Vis dėlto dauguma šių institucijų savo esme yra tarpšakinės, nes pagal joms priskirtą valstybės valdymo sritį turi tam tikrus įgaliojimus pavaldžių institucijų ir kitų valdymo objektų atžvilgiu. Ministerijose paplitusi praktika administracijos struktūrinius padalinius reorganizuoti į savarankiškas vykdomosios valdžios institucijas – įstaigas prie ministerijų (pvz, Susisiekimo ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Žemės ūkio ministerija ir kt.). Jos traktuojamos kaip centrinės vykdomosios valdžios institucijos ir kartu yra atitinkamos ministerijos sistemos dalis. Taip sukuriamas gana keistas hierarchijos ir pavaldumo modelis: viena centrinė vykdomosios valdžios institucija yra kitos centrinės vykdomosios valdžios institucijos sistemoje, t. y. modelis institucija institucijoje (prie institucijos) vis dažniau pritaikomas praktiškai, nors funkciškai tai pateisinama. Organizaciniu požiūriu vis dėlto būtina įvertinti tokios konstrukcijos racionalumą. Be to, taip padidinamas atitinkamos ministerijos vaidmuo įgyvendinant valstybės politiką jai priskirtoje valstybės valdymo srityje, bei atliekamas vykdomosios valdžios institucijų susmulkinimas, kurios įtraukiamos į ministerijų sistemą ir priskiriamos jų reguliavimo sričiai.

Sprendžiant ministerijoms priskirtų valdymo sričių ir jose vykdomų funkcijų problemas reikėtų vadovautis pasaulio praktikoje taikomu valstybės valdymo sričių sisteminimu. Čia kalbama apie valstybinį klasifikatorių, kuris valstybės valdymą skirstytų į valdymo sritis ir užtikrintų jų suderinamumą. Šios klasifikacijos taikymas leistų visą viešojo administravimo sritį susisteminti preliminariai į 15–17 didelių kompleksų, kurie savo ruožtu būtų sisteminami į atitinkamas valdymo (veiklos) šakas ir pošakius. Pavyzdžiui, mūsų artimiausi kaimynai lenkai jau 1997 m. rugsėjo 4 d. priėmė Vyriausybės administravimo sričių įstatymą, kuris apibrėžia Vyriausybės administravimo sričių mastą ir nustato ministrų kompetenciją bei atsakomybę konkrečiose valstybės valdymo srityse. Šiuo įstatymu Lenkijoje visas valstybės administravimas suskirstytas į 27 sritis[655]. Pažymėtina, kad Seimas priimto Vyriausybės įstatymo 9, 13, 14, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31^1, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 44^1, 45, 46 straipsnių ir ketvirtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildy-

[655] Polish Constitutional Law. – Warsaw: Bureau of Research Chancelery of the Sejm, 2000. P. 503.

mo įstatymo (2007 m. birželio 14 d. įstatymo Nr. X–1182 redakcija) 32 straipsnio 2 dalyje įtvirtino rekomendacinio pobūdžio normą ir pasiūlė Vyriausybei pagal ją parengti ir pateikti Seimui įstatymo projektą, kuriuo būtų nustatomos ministrams pavedamos valdymo sritys nenurodant konkrečių jos įvykdymo terminų. Dėl šios priežasties (normos pobūdžio) manytina, jog minėtos nuostatos įgyvendinimas geriausiu atveju gali užtrukti keletą metų arba ji apskritai gali būti neįgyvendinama, nes, kaip rodo praktika, po keletą metų nesugebama įgyvendinti netgi įsakmiai suformuluotų imperatyvaus pobūdžio nuostatų.

Beveik visų ministerijų sistemose funkcionuoja daugybė joms pavaldžių institucijų. Susidaro įspūdis, kad ministerijų sistemas sudaro dviejų rūšių įstaigos – įstaigos prie ministerijų ir kitos įstaigos (departamentai, tarnybos, inspekcijos, viešosios įstaigos, centrai, fondai ir kt.), dalis kurių taip pat faktiškai įgyvendina vykdomosios valdžios funkcijas, bet formaliai nepriskiriamos vykdomosios valdžios institucijų sistemai, nes steigiamos remiantis ne Vyriausybės įstatymu (steigėja nėra Vyriausybė), o kitais teisiniais pagrindais. Šį klausimą reikėtų sureguliuoti teisiškai, t. y. priimti teisės aktą (Vyriausybės įstatymą), kuris nustatytų bendrus visų įstaigų prie ministerijų steigimo kriterijus, atsisakant įstaigų prie ministerijų steigimo ir jų administracinio teisinio statuso reglamentavimo specialiuosiuose įstatymuose.

Iš esmės reikėtų persvarstyti ir Vyriausybės įstaigų sistemą. Remiantis Vyriausybės įstatymu jos steigiamos ministerijų funkcijoms nepriskirtiems klausimams spręsti. Vyriausybės įstaigų priimamus sprendimus privalo vykdyti visos vykdomosios valdžios institucijos arba tik tos valdymo srities institucijos, kurios tiesiogiai susijusios su Vyriausybės įstaigos paskirtimi. Taip pat esama ir tokių Vyriausybės įstaigų, kurių priimami sprendimai turi reikšmės ir privatiems asmenims (fiziniams ir juridiniams).

Funkciniu požiūriu praktikoje egzistuoja labai įvairių Vyriausybės įstaigų. Kartais sunku paaiškinti, kuo, pavyzdžiui, skiriasi Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija prie Vyriausybės ir Radiacinės saugos centras prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos, arba pasakyti, ar tikslingai funkcionuoja valdymo efektyvumo ir ekonomiškumo požiūriu Vyriausybės įstaigos, kuriose dirba nedaug valstybės tarnautojų (pvz., Ginklų fondas (22), Narkotikų kontrolės departamentas (25), Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba (20), Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas (35), taip pat ar pagrįstai kaip Vyriausybės įstaigos traktuojamos tos institucijos, kurios įgyvendina ūkines komercines (pvz., Ginklų fondas) arba ekspertines konsultacines ar in-

formacines analitines funkcijas. Reikėtų atkreipti dėmesį į tas Vyriausybės įstaigas, kurios savo kompetencija ir darbuotojų skaičiumi lenkia net ministerijas (pvz., Statistikos departamentas, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba). Taip pat būtina realiai spręsti klausimą dėl Vyriausybės įstaigoms pavaldžių įstaigų steigimo, nes Vyriausybės įstatyme šis klausimas nereglamentuotas.

Vyriausybės įstaigų sistemai logiška būtų priskirti tik tas centrines vykdomosios valdžios institucijas, kurios įgyvendina valstybės politiką šalies mastu (ekonominę, antimonopolinę, mokestinę, socialinę, informacinę, mokslinę-techninę ir pan.), taip pat institucijas, vykdančias funkcijas, susijusias su daugeliu arba visomis šakinėmis ir tarpšakinėmis vykdomosios valdžios institucijomis.

Trečia centrinė vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens organizacinė teisinė forma yra Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos. Tai nepastoviausia ir teisiškai silpnai apibrėžta anksčiau minėto lygmens struktūros dalis. Dažnai sudaromi nauji komitetai ir komisijos, kiek rečiau tarybos, keičiama ir atnaujinama jų sudėtis, jie likviduojami, išskyrus tuos, kuriuos Vyriausybė sudaro remdamasi ne Vyriausybės, o kitais įstatymais. Daugumai Vyriausybės komitetų, komisijų ir tarybų būdinga koordinavimo paskirtis, kitos vykdo jurisdikcines, patariamąsias, analitines, ekspertines, konsultacines ir priežiūros funkcijas, bet kartu yra ir tokių, kurioms suteikiami valstybės institucijų įgaliojimai ir teisė priimti kitoms institucijoms privalomus sprendimus (pvz., Administracinių ginčų komisija, Mokestinių ginčų komisija, Valstybinė lošimų priežiūros komisija ir kt.). Taigi dauguma iš jų kompensuoja pagrindinių vykdomosios valdžios institucijų nepakankamai vykdomų koordinavimo funkcijų trūkumus.

Šiai vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūrinei daliai priskiriama gana daug funkcionuojančių Vyriausybės komitetų, komisijų ir tarybų, kurie skiriasi steigimo tvarka ir nevienodu teisiniu statusu. Praktikoje vieni Vyriausybės komitetai sudaromi tik iš ministrų, o kitų nariais gali būti įvairių institucijų atstovai. Panaši padėtis ir Vyriausybės komisijų atžvilgiu. Vienos komisijos steigiamos Vyriausybės iniciatyva (vadovaujantis Vyriausybės įstatymu), o kitų steigimas konkrečiai nurodytas atitinkamuose įstatymuose (pvz., Mokesčių administravimo, Azartinių lošimų, Peticijų ir kituose įstatymuose). Vyriausybės iniciatyva steigiamos komisijos paprastai atlieka koordinavimo funkcijas, o kitų įstatymų pagrindu – jurisdikcines, priežiūros ir kitas funkcijas bei joms suteikiamos teisės priimti kitoms institucijoms ir ūkio subjektams privalomus sprendimus. Kai kurios tokios komisijos savo funkcijoms atlikti steigia

administracijas, kurių darbuotojai yra valstybės tarnautojai. Kartais jos etatų skaičiumi viršija Vyriausybės įstaigas arba įstaigas prie ministerijų.

Reikėtų paminėti dar vieną grupę komisijų, kurias sudaro Respublikos Prezidentas arba Seimas. Jos taip pat atlieka vykdomojo pobūdžio funkcijas, tačiau formaliai nėra vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrinė dalis, nes jos pavaldžios Respublikos Prezidentui arba Seimui (pvz., Valstybinė paminklosaugos komisija, Vertybinių popierių komisija, Vyriausioji rinkimų komisija ir kt.).

Seimas Vyriausybei įstatymais ir kitais teisės aktais paveda steigti ir tarybas. Tokia praktika vertinama neigiamai, nes Vyriausybė privalo steigti vienodas funkcijas vykdančias institucijas, besiskiriančias tik organizacine teisine forma. Be to, tokių institucijų steigimas nenustatytas Vyriausybės įstatyme, todėl svarbu bent jau padaryti Vyriausybės įstatymo pakeitimus ir (arba) papildymus ir taip minėta problema būtų išspręsta. Reikia pasakyti, jog paskutinėje Vyriausybės įstatymo redakcijoje (2007 m. birželio 14 d. įstatymo Nr. X–1182 redakcija) Vyriausybės sudaromų tarybų administracinio teisinio statuso klausimai taip pat liko nuošalyje.

Vyriausybės, ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios struktūrų „apaugimas“ komitetais, komisijomis bei tarybomis veda prie vienų institucijų hipertrofijos ir pagrindinių institucijų realaus vaidmens mažinimo, todėl jiems reikėtų skirti ypač daug dėmesio, nes jie reikalauja specialaus tyrimo. Atlikus išsamią analizę būtų galima parengti atitinkamus jų steigimo norminius pagrindus. Kur kas veiksmingesnis vykdomosios valdžios institucijų koordinavimo funkcijos užtikrinimo būdas – stiprinti ministerijų ir Vyriausybės įstaigų atliekamą koordinavimą. Tai leistų sumažinti Vyriausybės komitetų, komisijų ir tarybų prie Vyriausybės arba kitų vykdomosios valdžios institucijų skaičių. Taip pat reikėtų spręsti komisijų, kurios savo funkcine paskirtimi ir vidine organizacine struktūra yra artimos Vyriausybės įstaigoms arba įstaigoms prie ministerijų, reorganizavimo klausimus. Iš šiuo metu galiojančio teisinio reguliavimo neaišku, kada steigiama laikinoji (-asis) bei nuolatinė (-is) Vyriausybė komisija (komitetas). Be to, dauguma iš jų funkcionuoja tik formaliai[656], todėl būtina realiai įver-

[656] Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2007 m. balandžio 18 d. priėmė nutarimą Nr. 370 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų kai kurių komisijų ir komitetų veiklos nutraukimo klausimais pripažinimo netekusiais galios“ (Valstybės žinios. 2007 m. balandžio 24 d. Nr. 45. Publikacijos Nr. 1703). Šiuo nutarimu iš viso panaikintos 1997–2006 m. Vyriausybės nutarimais sudarytos 7 komisijos ir 1 komitetas. Kaip rodo atlikta analizė, nefunkcionuojančių Vyriausybės komisijų ir komitetų yra gerokai daugiau. Taigi išsamus ir visapusiš-

tinti jų veiklos efektyvumą bei įstatymais aiškiau nustatyti steigimo, darbo organizavimo ir veiklos pasibaigimo tvarkas. Taigi iš esmės reikėtų vengti steigti tokius darinius ir ateityje visiškai atsisakyti, jų funkcijas perduodant vykdyti ministerijoms ir kitoms vykdomosios valdžios institucijoms, o kurių funkcionavimas yra tikslingas – reorganizuoti į Vyriausybės įstaigas arba įstaigas prie ministerijų. Tam tikrų klausimų (organizacinių, įvairių avarijų priežasčių ištyrimo ir pan.) Vyriausybė galėtų apsiriboti sudarydama tik laikinąsias Vyriausybės komisijas.

Kita vertus, tam tikrų klausimų sprendimas kvazivykdomosios valdžios institucijose pailgina kiekvieno atskiro klausimo sprendimo terminą. Pagal atlikto tyrimo rezultatus įvairių nuolatinių komitetų, komisijų ir tarybų sudarymas – tai ne vienintelis kolegialaus svarstymo rezultatų gavimo būdas. Atitinkamoje institucijoje galima apsvarstyti tuos klausimus atitinkmai parinktų darbuotojų grupėje organizuojant pasitarimus ir gauti analogiškus rezultatus. Taip pat nustatyta, jog daugelis komisijų, sudarytų per 10 metų, yra nereikalingos ir nebeveikia. Akivaizdu, kad minėtos institucijos bus kuriamos tol, kol šiuo klausimu nebus priimti atitinkami sprendimai. Netikslinga sudaryti komisijas, komitetus ir tarybas, jeigu numatytą veiklos sritį galima priskirti kokiai nors nuolat funkcionuojančiai vykdomosios valdžios institucijai arba nėra būtinybės kurti kvazivykdomosios valdžios institucijas, kurių posėdžiai organizuojami kartą per pusmetį arba dar rečiau.

Centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens sudėtinė dalis yra ir tokios institucijos kaip įstaigos prie ministerijų – departamentai, tarnybos ir inspekcijos. Čia būtina pabrėžti keturis dalykus. Pirmiausia reikėtų išspręsti tokių rūšių ministerijų sistemose veikiančių institucijų steigimo klausimus, nes vienas iš jų steigia Vyriausybė pagal Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 8 punktą, pavesdama ministerijoms vykdyti visas arba dalį įstaigų prie ministerijų steigėjo funkcijų, o kitas – ministerijos, vadovaudamosi atitinkamais įstatymais (pvz., Lietuvos Respublikos energetikos, Lietuvos Respublikos karo prievolės ir kitais įstatymais). Antra, vertinant įstaigas prie ministerijų pagal pavadinimus ir vykdomas

kas šios grupės institucijų tyrimas neatliktas, t. y. kažkas pradėta daryti, tačiau iki galo taip ir neužbaigta. Tą patį galima pasakyti ir apie Vyriausybės sudaromų komitetų ir komisijų administracinio teisinio statuso klausimų sprendimą (Vyriausybės įstatymo (2007 m. birželio 14 d. įstatymo Nr. X–1182) redakcija, įsigaliojusia 2007 m. spalio 1 d., tik iš dalies badyta reglamentuoti kai kuriuos jų administracinio teisinio statuso aspektus).

funkcijas abejonių kyla dėl kai kurių jų funkcionavimo tikslingumo, pavyzdžiui, dėl Valstybinės metrologijos tarnybos prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos ir dėl Lietuvos metrologijos inspekcijos prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos ir t. t. Trečia, be departamentų, tarnybų ir inspekcijų, įgyvendindama Seimo priimtus specialius įstatymus Vyriausybė prie ministerijų steigia agentūras, biurus ir kitokių pavadinimų institucijas. Pagal Vyriausybės įstatymo 30 straipsnio 1 dalies redakciją, galiojusią iki 2007 m. spalio 1 d., ji turėjo teisę steigti tik departamentus, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančias tarnybas ir inspekcijas, todėl steigiant kitokių pavadinimų (rūšių) institucijas, nei anksčiau buvo minėta, buvo susiduriama su problema: ar Vyriausybė galėjo steigti institucijas, kurių steigimas nepriskirtas jos kompetencijai (nebuvo numatyta Vyriausybės įstatymo 30 straipsnio 1 dalyje), o reglamentuojamas kituose įstatymuose, taip pat ar negalima buvo įžvelgti tokių teisės aktų (Vyriausybės įstatymo ir specialių įstatymų atitinkamų nuostatų) kolizijos. Ketvirta, be anksčiau minėtų, ministerijų sistemose ypač paplitusi tokia institucijų kategorija kaip centrai, kurie jų nuostatuose dažniausiai traktuojami kaip valstybės arba valstybinės, arba biudžetinės įstaigos. Jie funkcionuoja beveik visų ministerijų sistemose. Daugiausiai jų veikia prie Sveikatos apsaugos ministerijos bei prie Švietimo ir mokslo ministerijos. Iš tikrųjų jie įgyvendina ministerijų valdymo sritims priskirtas funkcijas, tačiau formaliai nėra vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalis, nes daugeliu atvejų ne visiškai aiškus jų steigimo juridinis pagrindas. Dažniausiai jie steigiami vadovaujantis Biudžetinių įstaigų įstatymu (nesant jokio kito įstatymų pagrindo) atitinkamos ministerijos iniciatyva. Kita vertus, pavyzdžiui, visos vykdomosios valdžios institucijos kartu yra ir biudžetinės įstaigos. Minėtas įstatymas sudaro sąlygas ministerijoms steigti įvairias institucijas, kurios steigimo požiūriu nėra vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrinė dalis, nors pagal įgyvendinamų funkcijų pobūdį ir pavadinimus sąlyginai priskirtinos, todėl išderinama vykdomosios valdžios institucijų sistema, neįmanoma išvengti funkcijų dubliavimo ir paralelizmo.

Ši pastaroji centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūros sudėtinė dalis reikalauja, kad būtų nustatyta aiškesnė funkcinė paskirtis, tikslesni jų steigimo pagrindai ir veiklos metodai, jų santykių su ministerijomis, Vyriausybės įstaigomis ir kitomis vykdomosios valdžios institucijomis apibrėžimas bei jų institucijų sistemos funkcionavimas ir veiklos reglamentavimas įstatymų lygmeniu.

Svarbų vaidmenį vykdomosios valdžios institucijų sistemoje vaidina centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos arba teritoriniai struktūriniai padaliniai, kurie yra atskirų jos sričių centralizuoto valdymo sudėtinės dalys. Tai Valstybinės mokesčių inspekcijos, Statistikos departamento, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos teritorinės įstaigos, Valstybinėse darbo inspekcijos bei kitų panašių institucijų teritoriniai struktūriniai padaliniai. Jokiuose teisės aktuose nėra nustatytas centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių struktūrų išdėstymo modelis, todėl vienos jų struktūrinius vienetus turi apskrityse, kitos savivaldybėse, o trečių teritorinių vienetų išdėstymas nieko bendra neturi su teritoriniu administraciniu suskirstymu. Iš esmės reikėtų spręsti teritorinių struktūrų, organizuotų įvairiais principais ir turinčių skirtingą statusą, funkcionavimo būtinumą, todėl valdymo požiūriu pirmiausia reikėtų atsakyti į klausimą, ar reikalingi daugumos centrinių vykdomosios valdžios institucijų filialai (teritoriniai padaliniai) bei nustatyti jų išdėstymo tvarką atsižvelgiant į teritorinį administracinį susikirstymą ir pan.

Paini ir vienų iš svarbiausių teritorinių vykdomosios valdžios – apskričių viršininkų institucijų – sistemos struktūra. Pagal Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą Lietuvos Respublikos teritorija suskirstyta į 10 apskričių, kuriose valdymą Vyriausybė organizuoja per apskričių viršininkų institucijas[657]. Nei minėtas įstatymas, nei kiti teisės aktai nenustato skirstymo būtent į dešimt apskričių kriterijų. To taip pat neįmanoma paaiškinti remiantis demografiniais, etniniais, ekonominiais ir teritoriniais požymiais.

2000 m. liepos 20 d. Seimas priėmė Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymą. Pagal šio įstatymo 5 straipsnio 1 dalį „nacionalinė regioninė politika įgyvendinama ir regioninės plėtros planavimas atliekamas apskrityse, o 14 straipsnyje nustatyti apskrities viršininko įgaliojimai įgyvendinant regioninę politiką[658]. Taigi galioja du teisės aktai, kurie tą pačią teritoriją ir tą pačią instituciją apibrėžia skirtingai. Toks įstatymų nesuderinamumas skatina visuomenės nepagarbą jiems ir iš esmės nulemia teisinio nihilizmo atsiradimą[659].

[657] Valstybės žinios. 1994 m. rugpjūčio 5 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 1183.

[658] Valstybės žinios. 2000 m. rugpjūčio 4 d. Nr. 66. Publikacijos Nr. 1987; 2002 m. gruodžio 24 d. Nr. 123. Publikacijos Nr. 5558.

[659] Žilinskas D. Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai pagrindai // Jurisprudencija. – Vilnius, 2000. Nr. 17. P. 108.

Pastaruosius dešimt metų pastebima tendencija, kad laipsniškai didėja apskrities viršininko institucijos įgaliojimai atitinkamose viešojo valdymo (administravimo) srityse. Pirminėje Apskrities valdymo įstatymo redakcijoje apskričių viršininkų institucijoms buvo priskirta vykdyti 41 funkcija, o pagal dabar galiojančią redakciją jie vykdo 45 funkcijas, t. y. jų padaugėjo 4 funkcijomis. Tai paaiškinama tuo, kad priimant naujus įstatymus plečiasi ir jų funkcijų įvairovė. Dėl to Apskrities valdymo įstatymas buvo koreguojamas funkcijų skaičiaus didinimo linkme.

Pagal Vyriausybės 2001 m. spalio 4 d. nutarimą Nr. 1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ 2001 m. IV ketvirtyje buvo numatyta parengti kai kurių apskričių viršininkų funkcijų perdavimo savivaldybėms priemones, tačiau Vyriausybė tik 2003 m. birželio 25 d. patvirtino Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepciją. Seimui pritarus tryliktosios, taip pat ir keturioliktosios Vyriausybių programoms ši koncepcija iš dalies netenka prasmės, nes jos nuostatos prieštarauja jų programinėms nuostatoms, kurios numato savivaldybėms visiškai perduoti atsakomybę, funkcijas ir išteklius, susijusius su savivaldybės gyventojų poreikių tenkinimu žemės ūkio, žemėtvarkos, socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos, švietimo, kultūros, viešosios tvarkos plaikymo ir kitose srityse, o ne perskirstyti funkcijas savivaldybėms ir apskričių viršininkų administracijoms, kaip pateikiama minėtoje koncepcijoje.

Be Apskrities valdymo įstatyme išvardytų funkcijų, apskričių viršininkų institucijos vykdo ir kitas įstatymuose bei Vyriausybės nutarimuose nustatytas funkcijas (pvz., Civilinės saugos, Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo bei kituose įstatymuose). Išanalizavus kituose teisės aktuose įtvirtintas funkcijas susidaro įspūdis, jog kai kurias apskričių viršininkų įgyvendinamas funkcijas galima traktuoti kaip tarpininkavimo tarp centrinės ir vietinės valdžios užtikrinimo funkcijas. Pavyzdžiui, Civilinės saugos įstatymo 13 straipsnio 2 dalies 3 punkte įtvirtinta, kad apskrities viršininkas „gauna iš visų į apskritį įeinančių rajonų (miestų) savivaldybių informaciją, reikalingą civilinės saugos užduotims vykdyti“[660], kuri dažniausiai apibendrinama ir pateikiama Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentui (Civilinės saugos valdybai) prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. Taip pat dubliuojami apskrities viršininkų ir

[660] Valstybės žinios. 1998 m. gruodžio 31 d. Nr. 115. Publikacijos Nr. 3230.

savivaldybių įgaliojimai civilinės saugos srityje, pavyzdžiui, abi institucijos įspėja valstybės institucijas, ūkio subjektus, gyventojus apie ekstremalios situacijos grėsmę, informuoja apie jos pobūdį, išplitimo tikimybę, būtinus gyventojų veiksmus. Be to, kai kurie apskričių viršininkų administracijos struktūriniai padaliniai (pvz., žemės reformos vykdymo, žemėtvarkos, geodezijos, statinių statybos ir eksploatavimo valstybinės priežiūros ir kt.) išdėstyti savivaldybėse.

Reikėtų iš esmės peržiūrėti apskričių funkcijas. Tas funkcijas, kurias savivaldybėse arba seniūnijose įgyvendina apskričių viršininkų administracijos struktūriniai padaliniai arba kurias vykdo ir savivaldybės, ir apskritys, tikslinga perduoti vykdyti savivaldybėms. Respublikos Prezidentas savo metiniuose pranešimuose ne kartą yra pabrėžęs, jog „neleistina, kad apskritys augtų prisiimdamos ar dubliuodamos savivaldybių funkcijas. Manau, kad joms būtina perduoti didžiąją dalį apskričių funkcijų, o pačias apskritis pertvarkyti į nedideles iš savivaldybių atstovų sudaromas regionų plėtros institucijas“[661]. Kadangi Vyriausybės 2006–2008 m. programos nuostatos leidžia teigti, kad apskrities viršininko institucija išliks, tik labai susiaurės jos įgyvendinamų funkcijų spektras, tai valdymo stabilumas turėtų būti užtikrintas pakeitus apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų skyrimo tvarką. Jie turėtų būti priskiriami ne politinio (asmeninio), o karjeros valstybės tarnautojų kategorijai. Tai leistų išvengti anksčiau minėtų jų skyrimo ir atleidimo problemų keičiantis vyriausybėms (Estijos pavyzdys).

Vykdomosios valdžios atliekamos administracinės reformos, vertinant jas apskritai, yra nukreiptos į vykdomosios valdžios struktūrų skaičiaus didėjimą. Atskirose viešojo administravimo šakose funkcionuoja po keletą institucijų, kurios įgyvendina panašias arba giminiškas funkcijas. Toliau tęsiant reformą kaip vieną iš pagrindinių jos tikslų reikėtų iškelti Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų, komisijų ir tarybų ir ypač įstaigų prie ministerijų minimizavimo idėją. Vyriausybės vykdoma vykdomosios valdžios struktūrinė pertvarka taip pat turėtų būti nukreipta į aiškių Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų, komisijų ir tarybų bei įstaigų prie ministerijų steigimo pagrindų ir kitų jų administracinio teisinio statuso elementų nustatymą bei visų vykdomosios valdžios institucijų veiksmingo funkcionavimo užtikrinimą.

[661] Adamkus A. Trys metiniai pranešimai. – Vilnius, 2001. P. 12, 101.

1.4. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ VIDINĖS ORGANIZACINĖS STRUKTŪROS SUTVARKYMAS

Vykdomosios valdžios institucijų vidinės organizacinės struktūros[662] problema nėra nauja valdymo moksle, tačiau būtent šiandien jų organizacinės struktūros klausimai nėra tinkamai išspręsti. Jos dažniausiai traktuojamos kaip administracijos, kurias sudaro departamentai, skyriai ir kiti įvairūs padaliniai. Kiekvienos vykdomosios valdžios institucijos administracija savo struktūra skiriasi nuo tapačios institucijos administracijos struktūros. Tos pačios rūšies institucijų struktūriniuose padaliniuose dirba ne tik skirtingas valstybės tarnautojų skaičius, tačiau jie skiriasi savo struktūra ir vykdomų funkcijų įvairove. Reikia konstatuoti, kad vykdomosios valdžios institucijų administracijų struktūra iki 2006 m. birželio 27 d. nebuvo teisiškai reglamentuota, išskyrus tai, jog Vyriausybė 1998 m. sausio 13 d. priėmė nutarimą Nr. 34 „Dėl etatų skaičiaus ministerijose, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigose ir kitose valstybės institucijose bei įstaigose“, kuriuo kompleksiškai nustatė didžiausią leistiną etatų skaičių, o nuo 2003 m. gruodžio 24 d. šiuos santykius reglamentuoja Vyriausybės 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1641 „Dėl didžiausio leistino vals-

[662] Valdymo ir organizacijų teorijos skiria du svarbiausius organizacinės struktūros tipus: linijinį ir funkcinį. Supaprastintai kalbant valdymą organizacijoje galima užtikrinti dviem būdais: vadovauti pavaldiniams tiesiogiai arba įvesti tarpinį valdymo lygį ir kolektyvui vadovauti per savo pavaduotojus. Esant linijinei valdymo struktūrai vykdytojas pavaldus ir nurodymus gauna tik iš vieno vadovo. Šis organizacinės struktūros tipas paprastas, kiekvienam suprantamas ir logiškas. Tokiu atveju struktūriniam padaliniui vadovauja vienas vadovas, kuriam suteikti būtini įgaliojimai ir visas valdymo funkcijas jis įgyvendina vienasmeniškai. Įgyvendinamas vienvaldiškumo principas ne tik sutelkia (sukoncentruoja) visą valdžią vienose rankose, bet ir nustato vadovo asmeninę atsakomybę. Aukštesnis valdymo subjektas neturi teisės duoti nurodymus vykdytojams apeidamas jų tiesioginį vadovą. Vadovas, kaip atsakingas už visas kolektyvo veiklos sritis asmuo, privalo vienas atlikti visą kompleksą valdymo darbų ir dėl to dažnai patiria didelę informacijos perkrovą. Jeigu vykdytojų daug ir jie vykdo skirtingas funkcijas, tai juos valdyti tampa gana sunku. Linijinės organizacinės valdymo struktūros taikymas pasiteisina nedidelėse dviejų valdymo lygių organizacijose, kurios užsiima paprastomis veiklos rūšimis.

Funkcinis organizacinės struktūros tipas pagrįstas valdymo funkcijų perdavimu keliems valdymo subjektams, iš kurių kiekvienas yra atsakingas už tam tikros funkcijos įgyvendinimą. Organizacijų naudojama funkcinė valdymo struktūra labai palengvina vadovo darbą, nes jis gali turėti pavaduotojus ir jam reikia dirbti tik su jais, o ne su visu vykdytoju kolektyvu individualiai. Paprastai kiekvienas iš pavaduotojų jo kompetencijai priskirtose srityse sprendžia kylančius valdymo uždavinius ir pagal savo įgaliojimus turi teisę priimti savarankiškus sprendimus. Funkcinė valdymo struktūra dažnai dar vadinama tradicine arba klasikine, valdymo praktikoje ji jau taikoma daugelį metų ir jos ypatumai geriau ištyrinėti.

tybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“. Nei iš pirmojo, nei iš antrojo teisės akto nuostatų visiškai neaišku, kokiais kriterijais remiantis kiekvienai institucijai nustatomas didžiausias leistinas pareigybių skaičius.

Vyriausybės įstatymas bendrais bruožais nustato tik ministerijų administracijų struktūras, o Apskrities valdymo įstatymo 18 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad apskrities viršininko administracijos struktūrą ir jos nuostatus tvirtina apskrities viršininkas pagal Vyriausybės patvirtintus apskrities viršininko administracijos tipinę struktūrą ir tipinius jos nuostatus. Tai vienintelė institucija, kurios detali administracijos struktūra (struktūriniai padaliniai) yra nustatyta Vyriausybės nutarimu. Visų kitų vykdomosios valdžios institucijų sistemos vidinės organizacinės struktūras bendrais bruožais labai retai reglamentuoja jų specialieji įstatymai, taip pat ir jų nuostatai, todėl egzistuoja įvairių pavadinimų organizacinių struktūrų vienetai ir skirtingas valstybės tarnautojų bei darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skaičius.

Ypač reikėtų atkreipti dėmesį į departamentus kaip struktūrinius administracijų padalinius. Šiuo atveju svarbus su departamentų veiklos mastu siejamas požymis. Jie turėtų būti sudaromi stambioms valdymo, ekonominės arba socialinės-ekonominės veiklos sritims koordinuoti ir reguliuoti bei bendro pobūdžio valstybinės reikšmės problemoms spręsti. Pabrėžtina, kad, daugelio praktinių darbuotojų teigimu, tai yra nereikalingas institucijos organizacinės valdymo struktūros lygis, sukuriantis papildomų problemų, t. y. sulėtinantis informacijos perdavimą ir sprendimų priėmimą. Anot jų, vykdomosios valdžios institucijų administracijos turėtų būti dalijamos tik į skyrius, nes šiandien egzistuoja per daug sudėtinga vykdomosios valdžios institucijų vidinė hierarchinė struktūra.

Pagal vadybos ir organizacijų teorijas parinkti tinkamą valdymo modelį organizacinėje struktūroje svarbu dėl keleto priežasčių. Pirma, valdymo mastas gali paveikti darbo santykius atskirame konkrečiame organizaciniame struktūriniame vienete. Per platus mastas gali reikšti, kad vadovai aprėpia per daug, o darbuotojams vadovaujama per mažai arba jie per mažai kontroliuojami. Per siauras valdomumo mastas yra neveiksmingas, nes vadovai tinkamai nepanaudojami. Be to, esant siauram valdymo mastui mažėja valdymo ekonomiškumas ir efektyvumas, nes didėja valdymo išlaidos.

Antra, kontrolės mastas gali paveikti sprendimų priėmimo greitį tuo atveju, kai būtina įtraukti daugelį organizacijos hierarchijos lygių. Dėl

siauro valdomumo masto susidaro „aukšta“ hierarchija, turinti daugelį valdymo lygių tarp aukščiausio ir žemiausio lygio vadovų. Ilga komandų grandinė sulėtina sprendimų priėmimą, o tai trūkumas greitai kintančioje aplinkoje. Platus valdomumo mastas, priešingai, sukuria „plokščias“ hierarchijas, turinčias mažiau valdymo lygių nuo viršaus iki apačios.

Pabrėžtina, jog vykdomosios valdžios institucijose paplitęs vadinamasis siauro valdomumo masto reiškinys, nes vienam vadovui tenka 1–3 (labai retai daugiau) vykdytojai. Pavyzdžiui, Vidaus reikalų ministerijos Tarptautinių ryšių ir Europos Sąjungos departamentą sudaro 3 skyriai, kuriuose dirba 19 valstybės tarnautojų: departamento direktorius, jo pavaduotojas, 2 skyrių vedėjai, 3 skyrių vedėjų pavaduotojai ir 12 valstybės tarnautojų. Taigi šiuo atveju vienam vadovui tenka beveik du (1,7) vykdytojai. Dar geriau „suprojektuota“ Susisiekimo ministerijos vidinė organizacinė struktūra. Pavyzdžiui, šios ministerijos Civilinės aviacijos departamento sudėtyje jokių kitų darinių (skyrių, poskyrių ir pan.) nėra. Jame dirba 4 valstybės tarnautojai: vienas direktorius, vienas jo pavaduotojas ir du specialistai. Dėl to vienam vadovui tenka vienas vykdytojas. Panaši padėtis ir kitose vykdomosios valdžios institucijose. Taip sukuriama „aukšta“ hierarchija, turinti daugelį valdymo lygių, ne tik lėtinančių sprendimų priėmimą, bet ir didinančių valdymo išlaidas, todėl reikėtų pasirinkti optimalų vidinės organizacinės struktūros modelį, kuris užtikrintų veiksmingą ir ekonomišką vykdomosios valdžios institucijų funkcionavimą, nes šiandien jų organigramos projektuojamos chaotiškai. Be to, šiuolaikinė vadybos teorija ir praktika rodo, kad geriausių darbo organizavimo ir veiksmingo valdymo rezultatų pasiekiama, kai vienam vadovui tenka vadovauti nuo 7 iki 11 pavaldinių arba vykdytojų.

Vyriausybė 2001–2004 m. programos įgyvendinimo priemonėse numatė standartizuoti valdymo institucijų vidinę struktūrą, 2003 m. II ketvirtyje parengdama Viešojo administravimo įstatymo pataisas. Tik 2006 m. birželio 27 d. Seimas priėmė Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymą, įsigaliojusį nuo 2007 m. sausio 1 d., kurio 11 straipsnis skirtas viešojo administravimo subjektų administracijos struktūrai nustatyti. Pirminėje šio straipsnio redakcijoje buvo numatyta, kad departamentą turi sudaryti ne mažiau kaip trys skyriai, o skyrių – ne mažiau kaip 5 pareigybės, vadinasi, departamente mažiausiai galėjo būti 16 pareigybių. Pagal minėto straipsnio nuostatas ir departamento direktorius, ir skyriaus vedėjas galėjo turėti pavaduotojus, tačiau konkretūs reikalavimai pavaduotojų pareigybei įvesti nebuvo įtvirtinti. Esant minimaliam departamento pareigybių skaičiui (16), jeigu departamento direktorius ir skyriaus vedėjai netu-

rėtų pavaduotojo, tai iš 16 pareigybių 4 pareigybės būtų vadovų, o jeigu nustatomos ir pavaduotojų pareigybės, tai tokiu atveju vadovai sudarytų 8 pareigybes iš 17. Įvertinus vadovų ir pavaldinių arba vykdytojų santykį, pirmuoju atveju vienam vadovui tenka trys, o antruoju – truputį daugiau nei vienas pavaldinys. Antrojoje minėto straipsnio redakcijoje (2007 m. sausio 18 d. įstatymo Nr. X–1035 redakcija), galiojusioje keletą akimirkų (tą pačią dieną kaip priimtas kitu teisės aktu panaikintas), nustatyta, kad departamentą sudaro du skyriai. Tą pačią dieną, t. y. 2007 m. sausio 18 d., Seimas priima Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 1 ir 3 straipsnių pakeitimo įstatymą (įstatymo Nr. X–1036 redakcija), kurio 1 straipsnyje įtvirtinta, kad Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 1 straipsnyje išdėstyto Viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio 3, 4, 5, 6, 7 dalys pripažįstamos netekusiomis galios.

Belieka konstatuoti, kad Viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio pirmojoje (2006 m. birželio 27 d. įstatymo Nr. X–736 redakcija) ir antrojoje (2007 m. sausio 18 d. įstatymo Nr. X–1035 redakcija) redakcijose įtvirtintas viešojo administravimo subjektų administracijos struktūros modelis neišsprendė iki šiol egzistavusios vadovų ir pavaldinių arba vykdytojų santykio problemos, nes ir toliau išliko siauras valdomumo mastas. Drąsiai galima teigti, jog šiomis minėto straipsnio nuostatomis bandyta formalizuoti tuo metu funkcionavusią viešojo administravimo subjektų vidinę organizacinę struktūrą, t. y. įstatymo nuostatos buvo pritaikytos prie egzistuojančios situacijos.

Tiesa, vienintelis nustatyto viešojo administravimo subjektų administracijų struktūros pirmojo modelio, galiojusio 18 dienų, taip pat ir antrojo pranašumas buvo tas, kad standartizuojant vykdomosios valdžios institucijų vidines organizacines struktūras būtų pertvarkyti tie departamentai ir skyriai, kuriuose dirbo keletas valstybės tarnautojų. Tačiau patvirtintas modelis neišsprendė visų valdymo struktūros organizavimo aspektų iki pabaigos, nes numatytos įvairios išimtys ir toliau sudarė galimybės išlikti dideliam vadovų skaičiaus santykiui palyginti su vykdytojais – tai neabejotinai didina valdymo išlaidas. Taigi pastangos standartizuoti viešojo valdymo (administravimo) subjektų valdymo struktūras buvo nesėkmingos.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina prielaida, kad būtina speciali institucija, sprendžianti ne tik vykdomosios valdžios institucijų vidinės organizacinės, bet ir jos sistemos struktūros problemas, nes šiandienos padėtis rodo, jog Vidaus reikalų ministerija nėra pajėgi šias problemas veiksmingai ir racionaliai spręsti. Dabartiniu metu kiekviena insti-

tucija savo vidinę organizacinę struktūrą kuria ir tvirtina savarankiškai, todėl atižvelgiant į vykdomosios valdžios institucijų organizacines teisines formas, ar nebūtina patvirtinti tipines jų administracijų struktūras. Steigiant naujas ir reorganizuojant jau funkcionuojančias vykdomosios valdžios institucijas nėra reikiamo jų struktūrų įvertinimo valdymo efektyvumo ir ekonomiškumo aspektais. Taigi pagrindinė vykdomosios valdžios institucijų vidinės organizacinės struktūros tobulinimo kryptis – vidinė organizacinė struktūra turi visiškai atitikti objektyviai nustatytas ir vykdomas funkcijas. Ypatingas dėmesys turėtų būti kreipiamas valdymo lygiams („aukštams“) mažinti, dalyvaujančių valdyme asmenų (vadovų ir vykdytojų santykis) skaičiui riboti ir kt.

Pagal klasiskinę organizacijų teoriją bet kokios organizacijos struktūra turi būti projektuojama iš viršaus į apačią. Iš pradžių organizacijos vadovas turi išskirti veiklos sritis, po to nustatyti ir išnagrinėti būtinų įgyvendinti funkcijų visumą ir galiausiai sudaryti konkretų organizacinės struktūros formavimo planą.

Kiekvienos organizacijos funkcionavimo efektyvumas priklauso nuo jos struktūrinių padalinių veiksmų suderinamumo. Sudarant vidinę organizacinę struktūrą reikia ypač atsižvelgti į valdymo lygių (dar kartais teorijoje vadinamų valdymo laipteliais) skaičių. Didelis organizacinės struktūros tarpinių valdymo lygių skaičius apsunkina informacijos sklidimą iš viršaus į apačią ir atgal, taip pat gali iškreipti jos turinį, mažinti valdymo operatyvumą, didinti valdymo personalą ir pan. Atsižvelgiant į konkrečios institucijos originalią veiklą labai svarbu nustatyti optimalų valdymo lygių skaičių. Situacija, kai, pavyzdžiui, ministerijoje nuo ministro iki specialisto yra 7–8 valdymo lygiai (ministras, ministerijos valstybės sekretorius, ministerijos sekretorius, departamento direktorius, departamento direktoriaus pavaduotojas, skyriaus vedėjas, skyriaus vedėjo pavaduotojas), veda prie to, jog valdymo impulsas ir informacija labai vėluoja laiko atžvilgiu ir kartais gaunama specialisto netgi pavėluotai arba likus minimaliems nurodymų įvykdymo terminams.

Taigi pirmiausia vykdomosios valdžios institucijų organizacinė struktūra neturi būti sudėtinga, tačiau jų analizė rodo priešingai – vykdomosios valdžios institucijų organizacinės struktūros darosi vis sudėtingesnės. Iš esmės tai lemia didėjantis funkcijų, ryšių, informacijos srautų ir t. t. skaičius. Kartu vis sudėtingesnės vykdomosios valdžios institucijų valdymo struktūros sukuria nemažai neigiamų pasekmių: didėja valdymo personalo skaičius bei valdymo išlaidos, lėtėja informacijos perdavimas (tiesioginis ir grįžtamasis

ryšys), mažėja reagavimo į gaunamą informaciją ir nurodymus operatyvumas. Būtina nustatyti minimalų organizacinės valdymo struktūros hierarchinių lygių skaičių numatant trumpiausią informacijos perdavimo būdą bei operatyvesnį priimtų sprendimų pateikimą vykdytojams.

Taip pat reikia vengti situacijos, kai valdymo struktūros organizaciniai vienetai dubliuoja funkcijas. Tai reiškia, kad negalima už vienos funkcijos vykdymą priskirti atsakomybės keliems struktūriniams padaliniams. Kartais tai neišvengiama, tačiau reikia stengtis, kad už kiekvienos funkcijos įgyvendinimą būtų atsakingas tik vienas organizacinis vienetas. Vis dėlto racionali organizacinė struktūra leidžia mažiausiom laiko ir jėgų sąnaudomis bei kvalifikuočiau spręsti atitinkamus valdymo klausimus, sudaro sąlygas darniai dirbti bei sukurti gerą psichologinį klimatą organizacijoje.

Vykdomosios valdžios institucijų struktūros, įskaitant ir vidinę organizacinę, problemų apžvalga – tai tik vienas iš analizės aspektų, kuris būtinas rengiant esmines naujoves vykdomosios valdžiuos institucijų sistemoje. Ne mažiau svarbi ir teisinės padėties vykdomosios valdžios institucijų analizė.

1.5. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ TEISINIO STATUSO KLAUSIMAI

Konstitucijos nuostatos dėl vykdomosios valdžios institucijų sistemos gana lakoniškos. Jos nepateikia vykdomosios valdžios institucijų esmės, jų sistemos struktūros, be to, joje nėra ir išsamaus jų administracinio teisinio[663] statuso apibrėžimo. Šie klausimai sprendžiami pasitelkus teisės normas, išmėtytas po daugelį teisės aktų. Silpnoji vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso vieta yra atsakomybės už jų veiklos neigiamus padarinius nebuvimas.

Kaip rodo atlikta vykdomosios valdžios institucijų teisės aktų analizė, aktualiausia yra centrinių vykdomosios valdžios institucijų administracinio teisinio statuso problema. Ministerijų, Vyriausybės įstaigų, Vyriau-

[663] Rusų administracinės teisės teoretikai D. M. Bachrachas ir J. M. Kozlovas teigia, jog vykdomosios valdžios institucijų administracinis teisinis statusas susideda iš trijų blokų: 1) tikslinio, apimančio jų veiklos tikslus, uždavinius, funkcijas ir principus; 2) organizacinio struktūrinio, kuris apima teisinius nurodymus, reglamentuojančius jų sudarymo, reorganizavimo ir likvidavimo tvarką, vidinę struktūrą, linijinį bei funkcinį pavaldumą, pagrindines jų veiklos formas; 3) kompetenciją, t. y. teisės aktais nustatytų teisių ir pareigų visumą.

sybės komitetų, komisijų ir tarybų bei įstaigų prie ministerijų teisinę padėtį aiškiausiai reglamentuoja jų nuostatai. Juos paprastai tvirtina Vyriausybė arba jos įgaliota institucija. Vis dėlto negalima teigti, kad tai tvirtas anksčiau minėtų institucijų organizavimo ir veiklos teisinis pagrindas. Nors netiesiogiai teisės normas, turinčias principinės reikšmės vykdomosios valdžios institucijų teisinei padėčiai, be kita ko, iš dalies įtvirtina Vyriausybės įstatymas, tačiau toks reglamentavimas nėra pakankamas. Reikia pažymėti, jog šiame įstatyme siaurai nustatyti atskirų vykdomosios valdžios institucijų (ministerijų, Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų ir komisijų bei įstaigų prie ministerijų) arba visai nereglamentuoti (Vyriausybės sudaromų tarybų) teisinio statuso klausimai. Tai vienintelis įstatymas, nustantis bendrą jų steigimo tvarką ir kai kuriuos kitus jų administracinio teisinio statuso aspektus, nes visi teisinės padėties klausimai įtvirtinti vykdomosios valdžios institucijų nuostatuose, todėl kyla jų juridinio pagrindo problema. Be to, vienodų organizacinių teisinių formų vykdomosios valdžios institucijų nuostatai skiriasi ne tik vykdomų uždavinių, funkcijų ir suteiktų teisių įvairove bei mastu, bet ir savo struktūra, todėl tikslinga parengti ir patvirtinti tipinius, arba pavyzdinius, jų nuostatus[664]. Pavyzdžiui, nors Prancūzijoje nėra vientiso įstatymo, reglamentuojančio vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizaciją ir veiklą, atskirų vykdomosios valdžios institucijų statutai pasižymi vienodumu. Tokią padėtį lemia tai, kad, atsižvelgiant į nusistovėjusias administracinės teisės tradicijas, Vyriausybės dekretuose, nustatančiuose šios valdžios rūšies organizaciją ir įgaliojimus, jau dešimtis metų operuojama tais pačiais struktūros modeliais ir bendra terminologija apibūdinant jų organizacines struktūras[665].

Ne visos Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų turi savo veiklos (darbo) reglamentus. Pastarųjų metų patirtis rodo, kad šiuose teisės aktuose įtvirtintos procedūros, apimančios struktūrinių padalinių darbo

[664] Vykdydamas Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2005–2006 metų priemonių plano, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. sausio 21 d. nutarimu Nr. 197 1.1.3 punktą, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministras 2007 m. sausio 18 d. įsakymu Nr. 1V–15 patvirtino ministerijų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų nuostatų rengimo rekomendacijas. Praėjus beveik metams po šių rekomendacijų patvirtinimo nė viena iš funkcionuojančių ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų neinicijavo savo nuostatų pakeitimo pagal šias rekomendacijas.

[665] Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. – Москва, 1994. С. 102.

organizavimo tvarką, teisės aktų leidybos procesą, aiškų gaunamų ir siunčiamų dokumentų tvarkymą, pavedimus, jų vykdymą ir vykdymo kontrolę, užsienio valstybių oficialių asmenų, tarptautinių institucijų ir organizacijų atstovų priėmimą, visuomenės informavimą, piliečių ir kitų asmenų prašymų bei skundų nagrinėjimą ir kt., garantuoja veiksmingesnę ir racionalesnę jų veiklą. Atsižvelgiant į tai, kad vienos Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų turi savo darbo reglamentus, kitos šiuos klausimus reglamentuoja vidaus darbo tvarkos taisyklėse, o trečios – visai jų neturi ir kad visi jie skirtingi savo struktūra, tikslinga būtų parengti Vyriausybės įstaigų, nuolat veikiančių kvazivykdomosios valdžios struktūrų ir įstaigų prie ministerijų pavyzdinį darbo reglamentą.

Šiek tiek plačiau įstatymų lygmeniu nustatyti apskričių viršininkų institucijų teisinio statuso klausimai, tačiau ir čia neišvengta spragų. Nėra ganėtinai tiksliai ir aiškiai įtvirtinta apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų įgaliojimų pasibaigimo ir jų atleidimo iš pareigų tvarka, taip pat neįtvirtintos ir jų atsakomybės bei atskaitomybės Vyriausybei (teikia apie savo veiklą ataskaitas, tačiau apie tai Apskrities valdymo įstatyme nieko nekalbama) ir tautai formos. Nors apskrities viršininko įgaliojimams reglamentuoti skirta didžioji Apskrities valdymo įstatymo dalis, tačiau jo kompetencija išlieka „išbarstyta“ ir po kitus, t. y. specialiuosius, įstatymus.

Svarbiausias vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso trūkumas yra neišsamus funkcijų ir įgaliojimų apibrėžimas. Vienuose teisės aktuose vykdomosios valdžios institucijų pagrindinėms veiklos kryptims apibūdinti vartojama *funkcijų* sąvoka (pvz., ministerijų nuostatai ir t. t.), kituose – terminas *įgaliojimai* (pvz., Vyriausybės, Apskrities valdymo ir kiti įstatymai). Taigi nėra bendros terminologijos ir dėl to kyla problema: ar sąvokos *funkcijos* ir *įgaliojimai* yra tapačios.

Administracinės teisės teorijoje nusistovėjo dvejopas požiūris į šios problemos sprendimą. Vienas jų vykdomosios valdžios įgaliojimus traktuoja kaip privalomus valdymo nurodymus – tai būtinas ir svarbiausias jų atributas. Kiekviena institucija veikia valstybės vardu, kuriai suteikti valdymo įgaliojimai, įgyvendinami įstatymų bei kitų teisės aktų pagrindu, ir jos leidžia privalomus vykdyti teisės aktus. Valdymo įgaliojimai užtikrinami įvairiais metodais, įskaitant ir valstybės prievartą. Kitu požiūriu vykdomosios valdžios įgaliojimai traktuojami kaip vykdomosios valdžios institucijų kompetencijos sudėtiniai elementai arba funkcijos.

Kaip jau minėta anksčiau, vykdomosios valdžios institucijų funkcijos gali būti klasifikuojamos pagal keletą kriterijų. Šios valdžios rūšies insti-

tucijų įgyvendinamų funkcijų nereikia painioti su valdymo veiklos formomis, kurioms paprastai priskiriama norminių teisės aktų leidyba, kiti juridinę reikšmę turintys veiksmai (registravimas, leidimo, licencijos išdavimas ir kt.), įvairiūs organizaciniai veiksmai ir materialinės-techninės operacijos.

Funkcija – tai išvestinė, antrinė kategorija tikslų ir uždavinių požiūriu. Kiekviena valstybės, taip pat ir vykdomosios valdžios institucija vykdo apibrėžtą valstybės uždavinių dalį. Išvestinėmis iš šių uždavinių pripažįstamos funkcijos, t. y. uždavinių sprendimo konkrečios veiklos kryptys. Tikslai ir uždaviniai orientuoti į valdymo subjekto veiklos galutinį rezultatą, o funkcija – į tikslų pasiekimo ir uždavinių sprendimo procesą.

Sąvoka *funkcija* turi savo antonimą – *disfunkcija*. Tai tos pastebimos pasekmės, kurios mažina sistemos prisitaikymą prie visuomenės poreikių ir interesų. Bet kokiu momentu reiškinys (veiksmas, poveikis) gali turėti tiek funkcines, tiek ir disfunkcines pasekmes. Taigi optimizuojant bet kokios struktūros funkcionavimą turi būti stengiamasi išvengti arba minimizuoti disfunkcijos atsiradimą, intensyvinti būtinų funkcijų įgyvendinimą.

Kiekviena vykdomosios valdžios institucija vykdo ne vieną, o keliolika arba keliasdešimt funkcijų, t. y. įgyvendina kelių rūšių valdymo poveikį. Kiekviena iš šių rūšių santykinai savarankiška, specifinė, bet jos visos tarpusavyje susijusios ir tik kaip vientisa visuma garantuoja nustatytų uždavinių įvykdymą. Paprastai bet kokios organizacijos veiklos analizė pradedama nuo jų sudarančių individų, grupių veiklos aprašymo – funkcinio konteksto, t. y. kuo jie užsiima, kokias veiklos rūšis įgyvendina. Nustačius funkcijas pereinama prie jų organizacinio užtikrinimo tyrimo – atskirų struktūrinių padalinių, pareigybių išskyrimo, t. y. struktūrinio aspekto. Taigi organizacijos tikslai (uždaviniai) lemia funkcijas, o atsižvelgiant į funkcijas formuojama tam tikros institucijos struktūra (tikslai – funkcijos – struktūra). Tačiau praktikoje dažnai pasitaiko atvejų, kai steigiant naujas vykdomosios valdžios institucijas šios valdymo teorijoje visuotinai pripažintos formulės nesilaikoma: pirma sukuriamas tam tikras struktūrinis vienetas, o tada „sugalvojamos“ ir jo veiklos kryptys, t. y. funkcijos.

Kiekvienai viešojo valdymo (administravimo) sričiai, kaip vykdomosios valdžios institucijų veiklos objektui, priskiriama atitinkama funkcija, kurią sudaro bendrieji ir specialieji įgaliojimai. Įgaliojimai yra institucijos elgesio priemonė, jos uždavinių ir funkcijų vykdymo savarankiškumo, konkrečių sprendimų rūšių ir kitų valdymo veiksmų išraiška.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, visas teisės aktuose išdėstytas vykdomosios valdžios institucijų funkcijas pagal jų turinį galima skirstyti į: a) vadovavimo funkcijas – įgaliojimai „vadovauja“, „nukreipia“, „sprendžia“, „apibrėžia“, „tvirtina“; b) reguliavimo funkcijas – įgaliojimai „reguliuoja“, „nustato“, „užtikrina“; c) analitines funkcijas – įgaliojimai „tiria“, „rengia“, „studijuoja“, „nagrinėja“, „vertina“; d) organizacines funkcijas – įgaliojimai „organizuoja“, „koordinuoja“, „derina“, „instruktuoja“, „padeda“, „steigia“, „skiria“, „atleidžia“, „reorganizuoja“, „likviduoja“; e) kontrolines funkcijas – įgaliojimai „tikrina“, „išklauso“, „kontroliuoja“. Kiekvienas įgaliojimas dar gali būti skirstomas į smulkesnius, pavyzdžiui, įgaliojimą „sprendžia“ galima išreikšti kaip sprendimų priėmimą „savarankiškai“, „kolegialiai“, „suderinus“, „iš anksto“. Vadinasi, sąvokos *funkcijos* ir *įgaliojimai* nėra tapačios. Pastarieji yra funkcijų sudėtinės dalys, kurių visuma sudaro atitinkamos funkcijos turinį. Todėl norminių teisės aktų, įtvirtinančių vykdomosios valdžios institucijų administracinį teisinį statusą, rengimo procese būtina ne tik aiškiai nustatyti kiekvienos vykdomosios valdžios institucijos funkcijas, bet ir jų įgaliojimus, atribojant sąvoką *funkcijos* nuo šioms institucijoms suteiktų įgaliojimų.

Sprendžiant vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso tobulinimo problemas visais šios valstybės valdžios institucijų sistemos lygmenimis būtina kompleksiškai įvertinti sričių, funkcijų, įgaliojimų, atsakomybės ir visų kitų vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso komponentų suderinamumo klausimus.

Reikia pabrėžti, jog vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso problema yra viena iš svarbiausių šios valdžios rūšies organizavimo ir veiklos tobulinimo kontekste. Apibrėžiant vykdomosios valdžios institucijų administracinį teisinį statusą, kompetencija ir kitos tų struktūrų teisinės savybės turėtų būti nustatomos atsižvelgiant į valdymo sričių ir šakų ypatumus, taip pat turėtų būti įgyvendinamas visų centrinių vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso suderinamumas. Šiame kontekste būtina: stiprinti vykdomosios valdžios institucijų ir jų sistemos teisinius pagrindus (tobulinti galiojančius ir priimti naujus įstatymus); nustatyti institucijos paskirtį, organizacinę teisinę formą ir jos vietą vykdomosios valdžios institucijų sistemoje; legitimizuoti jų steigimo tvarką, tikslus, uždavinius ir funkcijas; suteikti institucijai atitinkamas teises ir nustatyti atsakomybę už teisėtumo pažeidimus jų veikloje; reglamentuoti institucijos organizacinės struktūros kūrimo tvarką ir sprendimų priėmimo procesą; nustatyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą; tiksliau apibrėžti centrinių vykdomosios valdžios institucijų ir jų reguliavimo sričiai

priskirtų institucijų sudarymo tvarką; priimti reikalingus naujus teisės aktus, taip pat atitinkamai papildyti ir pakeisti kai kuriuos jau galiojančius; nustatyti vykdomosios valdžios institucijų tarpusavio ryšius, taip pat ryšius su Respublikos Prezidentu; nustatyti vykdomosios valdžios institucijų įgyvendinamų įstatymų ir kitų teisės aktų kontrolės mechanizmą; ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų nuostatuose būtina tiksliai nustatyti jų tarpusavio santykius pagal vertikalę, klausimų derinimo, koordinavimo ir bendro sprendimo būdus.

Taip turėtų būti sprendžiamas vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo uždavinys funkciniu aspektu, todėl svarbu ne tik atskirai nustatyti kiekvienos institucijos teisinį statusą (tai daroma ir šiandien, nors ir ne visiškai nuosekliai), bet ir suderinti jį su kitomis vykdomosios valdžios institucijomis.

Rengiant vykdomosios valdžios institucijų ir jų sistemos organizavimo bei funkcionavimo tobulinimo priemonių planą reikia numatyti, kad teisės aktams, apibrėžiantiems visų vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrų teisinį statusą, būtų taikoma vienoda rengimo metodika.

Pastaruoju metu vykdomosios valdžios institucijų sistemoje funkcionuoja daug vienodų rūšių institucijų, kurios skiriasi organizacine teisine forma. Pavyzdžiui, populiariausi pavadinimai yra departamentai, tarnybos ir inspekcijos. Visos jos gali turėti trejopą organizacinę teisinę formą: Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos ir kitos įstaigos, kurios steigiamos remiantis atitinkamais įstatymais. Kita vertus, tos pačios organizacinės teisinės formos institucijos jų nuostatuose traktuojamos labai įvairiai: kaip valstybės įstaigos, valstybinės įstaigos, biudžetinės įstaigos, Vyriausybės įstaigos, vykdomosios valdžios, viešojo administravimo, valstybės valdymo institucijos ir pan. Labai reti atvejai, kai jos nuostatuose nurodoma tiksli vykdomosios valdžios institucijos organizacinė teisinė forma. D. Žilinskas pažymi, kad „dabar Lietuvoje vartojant sąvokas, apibrėžiančias valstybės reikalus, yra didelė painiava. Įvairiuose įstatymuose, kituose teisės aktuose ir teisės literatūroje vartojami įvairūs terminai (*valstybinė valdžia, valstybės valdžia, valstybinės valdžios organai, vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas, valstybės valdymas, valstybės valdymo organai, valstybės institucijos, valdžios įstaigos, viešasis valdymas, viešasis administravimas, administracinės institucijos ir pan.*), kurių galutinės reikšmės ir tarpusavio santykio niekas kol kas tiksliai nenustatė“[666]. Tai-

[666] Žilinskas D. Ar lipsime į medį iš viršaus? Kai kurie probleminiai Lietuvos administracinės teisės sampratos aspektai // Justitia. – Vilnius, 2000. Nr. 1. P. 36.

gi nėra aiškiai nustatyti vykdomosios valdžios institucijų teisinio kvalifikavimo kriterijai.

Rengiant vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimą reglamentuojančius įstatymus ir juos priimant, šios valdžios rūšies įvairių struktūrų teisinio kvalifikavimo klausimai, ypač jų vykdomos funkcijos ir įgaliojimai, turi sulaukti atitinkamo dėmesio ir būti tinkamai išspręsti. Neišvengiama visų vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenų moksliškai pagrįsta kvalifikacija, jų sudarymo ir teisinio statuso nustatymo kriterijų išaiškinimas bei jų įtvirtinimas. Vėliau gali būti revizuojami ir atnaujinami institucijų, priklausančių vykdomosios valdžios institucijų sistemai, nuostatai.

Taigi vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso problemas tikslinga pradėti spręsti nuo jų teisinės padėties aiškaus ir tikslaus apibrėžimo įstatyme. Reikia pripažinti, kad kai kurių ministerijų reguliavimo sistemose funkcionuojančių įstaigų prie ministerijų administracinio teisinio statuso klausimai įstatymiškai nėra reglamentuoti. Pirmiausia reikėtų įstatymiškai reglamentuoti vykdomosios valdžios institucijų sistemos, kaip visos viešojo administravimo institucijų sistemos, branduolio modelį, o tada projektuoti optimalų viešojo administravimo institucijų sistemos sandaros modelį. Toks teisinis reguliavimas būtų teisinis pagrindas ir suteiktų daugiau aiškumo nustatant atskirų vykdomosios valdžios institucijų administracinį teisinį statusą. Apibrėžiant ir derinant vykdomosios valdžios institucijų sistemos teisinį statusą besąlygiškai turėtų būti laikomasi kompleksiškumo ir teisėtumo reikalavimų.

1.6. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS REFORMOS STRATEGIJA

Visuomenės raida priklauso nuo daugelio veiksnių. Vienas svarbiausių – racionali vykdomosios valdžios organizacija, apgalvotas funkcijų šios valdžios institucijoms paskirstymas. Bandant surasti veiksmingiausią ir optimaliausią vykdomosios valdžios institucijų sąrangą, pradedant nuo nepriklausomybės atkūrimo iki dabar, ne kartą buvo vykdomos institucijų, įgyvendinančių vykdomąją valdžią, pertvarkos, todėl ši sistema stabilumu nepasižymėjo. Šiuo požymiu vykdomosios valdžios institucijų sistema negalės būti apibūdinama dar mažiausiai ketverius metus, t. y. kol nebus įgyvendinta Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. patvirtinta Viešojo ad-

ministravimo plėtros iki 2010 m. strategija, tačiau iš jos nuostatų akivaizdu, kad ne visi optimalios vykdomosios valdžios organizacinės struktūros ir administracinio teisinio statuso klausimai bus išspręsti.

Administracinės arba vadinamosios viešojo valdymo reformos[667] visada yra laikomos viena iš pačių aktualiausių temų, todėl visuomenėje egzistuoja įvairios nuomonės, kaip jas reikia organizuoti ir kokius tikslus reformos turi pasiekti. Vieni teigia, kad administracinės reformos tikslas – nušalinti valstybę nuo kišimosi į ekonomiką, atitinkamai likviduojant visas kitas šakines ministerijas, o kartu ir pertvarkant valstybinės kontrolės sistemą, paliekant valstybės institucijoms vykdyti tik grynai koordinavimo ir priežiūros funkcijas; kiti administracinę reformą laiko daugumos konstitucinių trūkumų, kurie apskritai trukdo stiprinti prezidento galias, ištaisymo priemone; treti kovoja už valstybės pavertimą aparatu, aptarnaujančiu ir tenkinančiu paprastų piliečių interesus bei poreikius.

Kaip rodo kitų valstybių valdymo srities reformų analizė, 1980–2000 m. buvo įgyvendinta daug stambaus masto ir kompleksinių viešojo sektoriaus reformavimo programų. Atliekant jas daugiausia dėmesio susilaukė keturios institucinių mechanizmų ir viešojo sektoriaus politikos sritys: 1) valstybės išlaidų valdymas; 2) valstybės tarnybos ir apskritai kadrų politika; 3) vykdomosios valdžios organizacinė struktūra; 4) atsakomybės vaidmuo viešojo valdymo sistemos politikos vystymo ir įgyvendinimo srityje.

Rengiant mūsų valstybės administracinės reformos strategiją artimiausiems keletui metų būtina nustatyti tikslias valstybės valdžios tobulinimo kryptis, nes nedidinant jos funkcionavimo efektyvumo neįmanoma sėkmingai spręsti iškilusių naujų politinių, ekonominių ir socialinių uždavinių. Vienas svarbiausių valstybės institutų – vykdomoji valdžia turi užtikrinti nuolatinį ir specializuotą valstybės reikalų valdymą. Deja, šiandien dar nepavyko pasiekti visiškai pagrįsto jos institucijų sudarymo ir užtikrinti jos veiksmingą bei ekonomišką funkcionavimą. Tai rodo šios valdžios rūšies bei valdymo padėties analizė.

Galima teigti, kad centriniu ir teritoriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenimis vykdomos valdymo reformos buvo stichinio pobūdžio, nes įgyvendinamos remiantis Vyriausybės programa, o ne ati-

[667] Administracinės, arba viešojo valdymo, reformos – tai sąmoningi pokyčiai viešojo sektoriaus organizacijų struktūrose ir procesuose siekiant, kad jie veiktų geriau (plačiau žr.: Bouckaert G., Pollit Ch. Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė. – Vilnius: Algarvė, 2003).

tinkama strategija, kuri būtų pagrįsta ekonominiais skaičiavimais ir moksliniais tyrimais. Nors per pastaruosius trejus metus patvirtinta Kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimo ir decentralizavimo koncepcija bei Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategija, tačiau minėtuose dokumentuose vykdomosios valdžios institucinės sistemos modernizavimo klausimai nagrinėjami labai jau kukliai. Be to, pasikeitus Vyriausybėms minėti dokumentai tobulinami ne valdymo efektyvumo didinimo linkme, o valdžioje esančių partijų interesais (pvz., ypač siekiama išsaugoti apskrities viršininko instituciją). To rezultatas – vykdomosios valdžios institucijos nepajėgios veiksmingai tvarkyti valstybės reikalų. Dėl to kasmet didėja valdymo išlaidos ir nespėjama laiku užkirsti kelią neigiamiems reiškiniams ekonomikoje bei kitose viešojo valdymo (administravimo) srityse pasireikšti. Tai lemia šie veiksniai:

Pirma, reikia pripažinti, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemos formalus neapibrėžtumas lėmė tai, kad ne itin kvalifikuotai organizuota šios valdžios rūšies institucijų sistema.

Antra, tiesiogine prasme blogai organizuota jų vykdoma valdymo veikla. Akivaizdu, jog trūksta naujų įstatymų ir nuostatų, kurie naujai reglamentuotų vykdomosios valdžios institucijų steigimo tvarką ir kitus jų administracinio teisinio statuso aspektus. Jų nebuvimas arba nemokėjimas įgyvendinti jau galiojančius teisės aktus privedė prie biurokratinių reiškinių, korupcijos didėjimo ir vykdomosios valdžios institucijų struktūrų dubliavimo, giminiškų funkcijų vykdymo bei jų gausėjimo.

Trečia, labai sumažėjo viešojo valdymo (administravimo) mokslinis potencialas. Išblėsęs valdymo mokslo interesas turėjo įtakos mokslinių tyrinėjimų šioje srityje sumažėjimui. Vyrauja supaprastintas požiūris į valdymo uždavinių sprendimą ir vykdomosios valdžios institucijų steigimo konjunktūriškumas. Be to, praktikoje nesinaudojama mokslinio prognozavimo vykdomosios valdžios srityje galimybėmis arba jeigu ir naudojamasi, jomis nesiremiama: veikiant lobistiniams interesams atitinkamuose svarstymo etapuose jos iš esmės pakeičiamos.

Apibūdinta šalies vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimo ir veiklos padėtis pasirodė ganėtinai bloga, todėl būtina ją reformuoti, t. y. kurti vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo strategiją (programą, koncepciją), siekiančią tam tikrų tikslų ir numatančią nuoseklius veiksmus jiems įgyvendinti.

Kokius vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo modelius galima taikyti Lietuvos Respublikoje? Kritinės padėties vykdomosios

valdžios srityje pripažinimas reikalauja tiksliai nustatyti veiksmų kryptis. Klausimo esmė ta, kokią strategiją laikyti labiausiai pagrįsta. Tam reikėtų įvertinti jos galimus variantus, kurie gali būti:

Variantas „A“ – pakeitimai vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūroje daromi tik susiklosčius kritinei padėčiai.

Variantas „B“ – reformos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje vykdomos atsižvelgiant į rinkimus laimėjusios politinės partijos ar politinių partijų koalicijos pozicijas eilinių rinkimų metu ir po jų (Vyriausybės programa). Tai skatina nuolatinius konjunktūrinius vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkymus. Tai šiandien ir būdinga Lietuvai.

Variantas „C“ – įvykdoma plataus masto vykdomosios valdžios institucijų sistemos reforma – įgyvendinamos esminės vykdomosios valdžios institucijų formavimo ir veiklos permainos.

Variantas „D“ – tobulinti vykdomosios valdžios institucijų sistemą reikėtų laipsniškai, pradedant nuo aukščiausio arba žemiausio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens, atsižvelgiant į sprendžiamus politinius ir socialinius-ekonominius uždavinius. Neišvengiamai būtina mažinti vykdomosios valdžios institucijų skaičių centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūroje, nustatyti tikslias šį lygmenį sudarančių vykdomosios valdžios institucijų organizacines teisines formas ir aiškius jų steigimo teisinius pagrindus. Tai leistų užtikrinti visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos racionalų funkcionavimą. Reikėtų peržiūrėti ir teritorinį vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį visą dėmesį sutelkiant į centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių struktūrų organizavimo aspektus. Jeigu pagal Vyriausybės 2006–2008 m. programą šiandien dauguma apskričių viršininkų įgyvendinamų svarbiausių viešojo administravimo funkcijų bus perduotos vykdyti savivaldybėms, tai kyla klausimas, ar apskritai tikslingas tolesnis apskrities viršininko instituto funkcionavimas. Pastarąsias institucijas palikti vien tik regioninių projektų rengimo, vykdymo ir koordinavimo funkcijoms atlikti būtų didelė prabanga. Lietuvos valstybei siekiant Europos Sąjungos standartų atitikimo, teritorinį vykdomosios valdžios institucijų organizavimą ir tikslinga plėtoti šia linkme. Tokia strategija yra labiau pagrįsta, nes užtikrintų valstybinį stabilumą ir kartu padėtų greitai spręsti dabartinius ir būsimus valdymo uždavinius.

Vykdomosios valdžios institucijų sistema yra svarbi valstybės reikalų valdymo sritis. Reikėtų iš naujo apsvarstyti vykdomosios valdžios padėtį ir vaidmenį mūsų valstybėje. Dėl to šiandien būtina įveikti sureikšmintą

požiūrį į viešąjį valdymą (administravimą) bei supaprastintą požiūrį į vykdomąją valdžią bei jos institucijų sistemą. Būtina pagaliau suvokti, kad vykdomoji valdžia vis dėlto yra viešojo valdymo (administravimo) pagrindas, todėl tvarkyti valstybės valdymą reikėtų pradėti nuo vykdomosios valdžios, o ne nuo viešojo valdymo (administravimo). Nurodymas daugelyje Vyriausybės programų įgyvendinimo priemonių „parengti naujos redakcijos Vyriausybės įstatymo projektą, įstatyme numatyti centrinės viešojo administravimo sistemos institucinę sąrangą“ arba „įtvirtinti valstybės institucijų sandaros modelį“ ir kt. sunkiai suvokiamas, nes Vyriausybės įstatymas turėtų būti skirtas tik vykdomosios valdžios institucijų sistemai, o ne visai viešojo administravimo sistemai reglamentuoti, nes šios sistemos nėra tapačios. Pirma, tikslinga būtų sutvarkyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą, o tada imtis viešojo administravimo sistemos. „Valstybė – tai sudėtinga socialinė sistema, kur vykdomoji valdžia yra sudėtinė dalis vienos jos posistemių“[668].

Būtina nuosekliai stiprinti vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Čia didžiausią reikšmę turi vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros, tipologijos ir jos formavimo mokslinis bei teisinis apibrėžtumas. Aiškus vykdomosios valdžios institucijų sistemos ir jos struktūros nustatymas – tai pirmas svarbus administracinės reformos žingsnis. Per pastaruosius metus Vyriausybė, ministerijos ir Vyriausybės įstaigos „apaugo“ pavaldžiomis įstaigomis ir kvazivykdomosios valdžios struktūromis – komitetais, komisijomis, tarybomis ir t. t. Modelis *institucija prie institucijos* arba *institucija institucijoje* vis dažniau pritaikomas praktikoje, nes ministerijos ir kitos vykdomosios valdžios struktūros nekliudomai steigia naujus arba savo administracijos departamentus pertvarko į nedidelius keliolikos ar keliasdešimties valstybės tarnautojų darinius, netgi nesant tam pakankamo teisinio pagrindo. Tai veda prie valdymo išlaidų didėjimo bei jų atsakomybės mažėjimo ir laiko praradimo sprendžiant atitinkamus viešojo valdymo (administravimo) klausimus. Paliekant nuošalyje politinių partijų interesus reikia išnagrinėti tikrąjį tokių struktūrų poreikį, nustatyti aiškią vykdomosios valdžios struktūrą ir jų steigimo tvarką bei kitas teisines charakteristikas. Bet kokiu atveju vykdomosios valdžios institucijų sistema turi įgauti vienodumo (standartiškumo) ne tik organizacinių teisinių formų, bet ir ją sudarančių institucijų oficialių pavadinimų aspektais.

[668] Исполнительная власть: организация и взаимодействие / Ответственный ред. Тихомиров Ю. А. – Москва, 2000. С. 11.

Taip pat būtina pakeisti vykdomosios valdžios aparato ideologiją – vykdomoji valdžia turi pereiti į besąlygišką tarnavimo visuomenei režimą, atsisukti į jos atstovus. Deja, šiandien to pasigendama. Ypač norėtusi pabrėžti, kad vykdomosios valdžios institucijų organizavimo ir administracinio teisinio statuso pagrindai būtų nustatomi įstatymu. Siekiant šių institucijų veiksmingo funkcionavimo vengti pernelyg dažnų reorganizacijų, dėl kurių yra trikdomas normalus vykdomosios valdžios institucijų darbas, t. y. jų funkcijų įgyvendinimas. Be to, reikėtų sustiprinti minėtos valdžios sistemos elementų tarpusavio ryšius.

Opi išlieka vykdomosios valdžios institucijų funkcijų ir įgaliojimų problema. Didelę reikšmę turi teisingas vykdomosios valdžios funkcijų ir įgaliojimų nustatymas, jų suderinimas bei taikymas praktikoje. Dėl to būtina išspręsti nemažai uždavinių:

– tipinių funkcijų klasifikatorių pagrindu būtina peržiūrėti visų vykdomosios valdžios institucijų nuostatus bei pagal vykdomų funkcijų pobūdį nustatyti jų paskirtį ir kt. Viena iš tokių atliekamos administracinės reformos naujovių galėtų būti vykdomosios valdžios institucijų įgyvendinamų funkcijų diferencijavimas į teisėkūros, kontrolės (priežiūros) ir valstybinių paslaugų teikimo, pavedant jas vykdyti atskiroms centrinės vykdomosios valdžios institucijų grupėms. Tokiu atveju pagrindiniu vykdomosios valdžios institucijų steigimo, jų organizacinės teisinės formos ir vietos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje nustatymo kriterijumi būtų funkcijos. Ministerijos, kaip vykdomosios valdžios institucijos, įgyvendindamos norminių teisės aktų rengimo ir priėmimo funkciją, leidžia kitoms vykdomosios valdžios institucijoms ir valstybinio administravimo subjektams, savivaldybėms bei jų valstybės tarnautojams (pareigūnams), juridiniams ir fiziniams asmenims privalomas vykdyti elgesio taisykles, skirtas neapibrėžtam asmenų ratui. Ministerijos taip pat rengia joms patikėtų valstybės valdymo sričių politiką, įgyvendina norminį teisinį jų reguliavimą bei prisiima už tai atsakomybę. O kitos vykdomosios valdžios institucijos (tarnybos, inspekcijos) turėtų įgyvendinti veiksmus, susijusius su visuotinai privalomų elgesio taisyklių vykdymo kontrole ir priežiūra, taip pat išduoti juridiniams ir fiziniams asmenims leidimus (licencijas) užsiimti atitinkama veikla arba atlikti konkrečius veiksmus, registruoti aktus, dokumentus. Trečią funkcijų grupę, t. y. valstybines paslaugas, galėtų teikti tokios vykdomosios valdžios institucijos kaip,

pavyzdžiui, agentūros. Jos taip pat galėtų vykdyti teisės taikymo ir valstybės turto valdymo funkcijas, tvarkyti įvairius rejestrus, registrus ir kadastrus;
– pageidautina toliau tęsti dekoncentracijos ir decentralizacijos procesą „išlaisvinant“ centrines vykdomosios valdžios institucijas nuo konkrečių operatyvinių, ūkinių klausimų ir kartu didinti teritorinių vykdomosios valdžios institucijų atsakomybę už jų priimtus sprendimus bei kiek įmanoma minimalizuoti centrinėms vykdomosios valdžios institucijoms pavaldžių įstaigų ir struktūrinių padalinių (teritorinių struktūrų) teritoriniuose administraciniuose vienetuose skaičių, jų funkcijas perduodant vykdyti savivaldybėms; pastarosioms taip pat kuo operatyviau iš apskričių viršininkų administracijų perduoti įgyvendinti Vyriausybės 2006–2008 m. programoje numatytas funkcijas svarbiausiose viešojo administravimo srityse (žemės ūkio, žemėtvarkos, socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos, švietimo, kultūros, viešosios tvarkos palaikymo ir kt.).
– nustatyti lanksčias įvairių vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenų tarpusavio įgaliojimų bei funkcijų delegavimo tvarkas ir visų būtinų išteklių joms įgyvendinti perdavimo kitoms vykdomosios valdžios institucijoms arba (ir) savivaldybėms procedūras. Vyriausybė galėtų patvirtinti jų delegavimo ar perdavimo nuostatus ir tipinius susitarimus;
– reikia įveikti tokius neigiamus reiškinius kaip vienų institucijų kišimasis į kitų kompetenciją, funkcijų dubliavimą, neveikimą arba sprendimų nepriėmimą.

Būtina sutvarkyti vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimo ir veiklos procedūras, nes valstybės aparato darbo efektyvumas priklauso nuo darnaus jo veiklos organizavimo. To neįvertinimas praktikoje sudaro prielaidas biurokratizmui atsirasti, gaištamas laikas priimant sprendimus, valstybės tarnautojų veiksmai tampa nesistemingi.

Vykdomoji valdžia, kaip viena valstybės valdžios rūšių, disponuoja dideliu savarankiškumu ir didele veikimo erdve. Ji dar ne visiškai suvokė savo naują statusą, todėl daug pastangų ir jėgų išeikvojama konfliktams spręsti su kitomis valdžiomis bei vietos valdžia. Dėl to susilpnėja vykdomosios valdžios poveikis visuomeniniams procesams.

Pastaraisiais metais žengus pirmuosius kompleksinius administracinės reformos žingsnius (patvirtinta Strategija) turi būti einama toliau neatsižvelgiant į Vyriausybių kaitą. Būtina dar išspręsti nemažai problemų to-

bulinant vykdomosios valdžios organizacinę struktūrą, veiklą, jos institucijų administracinį teisinį statusą, tikslinant ir atribojant vykdomosios valdžios institucijų kompetenciją pagal jos sistemos struktūrinius lygmenis ir kt. Minėtų priemonių įgyvendinimas leistų numatyti visų vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenų tarpusavio santykių, vykdomosios valdžios santykių su Respublikos Prezidentu ir įstatymų leidžiamąja bei vietos valdžiomis pagerinimą. Šios anksčiau nurodytos problemos turi tiesioginį ryšį ir su administracinės teisės mokslo atstovais, kurių dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant administracinę reformą padėtų užtikrinti jos sėkmingą įgyvendinimą. Valdymo racionalizacija padėtų gerinti valdymo uždavinių sprendimo kokybę ir supaprastintų vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Tai, be abejo, palaikytų ir visuomenė.

LITERATŪRA

1. Adamkus A. Trys metiniai pranešimai. – Vilnius, 2001.
2. Adler J. Conctitutional and Administrative Law. Second Edition. – London: Macmillan Press LTD, 1994.
3. Administrative Justice in the European Democracies // Ed. by Galligan D. J., Richard H. Langan II and Constance S. Nicandrou. – Centre for Socio-Legal Studies University of Oxford, 1998.
4. An Outline of American Government. – United State Information Agency, 1990.
5. Andriuškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai // Teisė. Vilnius, 2001. Nr. 40.
6. Andriuškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
7. Barnet H. Constitutional & Administrative Law. – London: Cavendish Publishing Limited, 1996.
8. Black Hury Campbell, M. A. Black's Law Dictionary. Sixth Edition. – St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990.
9. Blaustein A. & Flanz G. Constitutions of the World. Binder XV. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994.
10. Blaustein A. & Flanz Gisbert H. Constitutions of the World. Binder II. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994.
11. Blaustein A. P. & Flanz C. H. Constitutions of the Countries of the World. Germany. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994.
12. Bondenheimer E., Oakley J. B., Love J. C. An Introduction to the Anglo – American Legal System. Second Edition. – West Publishing Company, 1992.
13. Burns J., Peltason J. W., Cronin T. E. Government by the People. Thirteenth Edition. – New Jersey : Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1989.
14. Charles H. Levine, B. Guy Peters and Frank J. Thompson. Public Administration: Challenges, Choices, Consequences. 1990.
15. Cole Blease Graham Jr. and Steven W. Hays. Managing the Public Organization. 1986.
16. Compleston F. A. History of Philosophy. Vol. 1: greece and rome. – London / New York: Printed in Great Britain by MPG Limited, Badmin, Cornwall, 2003.
17. Constitution de la Grece. Edition du service des etudies de la chamber des deputes. – Athenes, 1992.
18. Copleston F. A. History of Philosophy. Vol. 5: Philosophy-Hobbes to Hume. – London: Printed in Great Britaine by MPG Limited, Bodmin, Cornwall, 2003.
19. Corry J. A., Abraham H. J. Elements of Democratic Government. Fourth Edition. – New York: Oxford University Press, 1994.
20. Čiočys P. Teisės pagrindai. – Vilnius, 2000.
21. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. – Vilnius, 1993.
22. Darulis R. Lietuvos valstybinio valdymo reforma: funkcinis požiūris // Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. – Vilnius, 1996. Nr. 3.
23. David H. Rosenbloom and Deborah D. Goldman. Public Administration: Understanding management, Politics, and Law in Public Sector. Fourth Edition. 1997.

24. Rosenbloom D. H. Public administration. Undestanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. – New York: Random House, 1986.
25. Denhardf R. B., Grubbs J. W. Public Administration. An Action Orientation. – Wadsworth: Printed by Canada, 2003.
26. Dziegoraitis A. Įstatymų karas (4) // Justitia. Nr. 2. 1998.
27. Ektis G. Apskritys valdžią nuo žmonių tik atitolina // Lietuvos rytas. 2000. Nr. 275.
28. Ernest von Aster. Filosofijos istorija. – Vilnius: Alma littera, 1995.
29. Felix A Nigro and Lyoyd G. Nigro. Modern Public Administration. Seventh Edition, 1989.
30. Foulkes D. Administrative Law. Eighth Edition. – London: Butterworths, 1995.
31. Furst M., Trinksas J. Filosofija. – Vilnius, 1995.
32. Galligan D. J. and Smilov D. M. Administrative Law in Central and Eastern Europe 1996–1998. – Budapest: Central European University Press, 1999.
33. Garvey J. H., Aleinikoff T. A. Modern Constitutional Theory: a Reader. Third Edition. – St. Paul: West Publishing Co., 1994.
34. George J. Gordon and Michael E. Milakovich. Public Administration in America. 1995.
35. Greenwood J., Pyper R., Nilson D. New Public Administration in Britain. Third Edition. – London: Routledge, 2002.
36. Grover Starling. Managing the Public Sector. Fifth Edition. 1997.
37. Hegel G. W. F. Teisės filosofijos apmatai arba prigimtinės ir valstybės mokslo metmenys. – Vilnius: Mintis, 2000.
38. Hollstein A. Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje: trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos? // Politologija. 1999. Nr. 2.
39. International Encyclopedia of Government and Politics. Volum 2. Editor Frank N. Magill, consulting editor Joseph M. Bessette. – London/Chicago: Printed by Braun – Brumfield, Inc., 1996.
40. Isaac J. Conceptions of power. Encyclopedia of Government and Politics. Vol. 1. Edited by Mary Hawkesworth and Maurice Kogan. – London and New York: Routledge, 1992.
41. Ivamy Hardy E. R. Law Dictionary. Eleventh Edition. – London: Buterworthes, 1993.
42. Jacobini H. B. An Introduction to Comparative Administrative Law. – New York–Rome, 1991.
43. James W. Felser and Donal F. Kettl. The Politics of the Administrative Process. Second Edition. 1996.
44. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje: daktaro disertacija. 1999.
45. Jerome B. McKinney and Lawrence C. Howard. Public Administration, Balancing Power and Accountability. Second Edition. 1998.
46. Jong S. Jun. Public administration. 1986;
47. Jucevičienė P. Organizacijos elgsena. – Kaunas: Technologija, 1996.
48. Jucevičius R. Strateginis organizacijų vystymas. – Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras, 1997.
49. Junevičius A. Vykdomosios valdžios institucijos // Šiuolaikinė valstybė. – Kaunas, 1999.
50. Katuoka S. Policija ir žmogaus teisės. – Vilnius, 1998.
51. Krupavičius A., Lukošaitis A. Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. – Kaunas: „Poligrafija ir informatika“, 2004.
52. Kuzavinis K. Lotynų-lietuvių kalbų žodynas. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1996.
53. Leonas P. Teisės filosofijos istorija. – Kaunas, 1928.
54. Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – Vilnius, 1995.

55. Lietuvos konstitucinė teisė // Pumputis A. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. – Vilnius, 2001.
56. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. 1 dalis. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1991.
57. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. 1 dalis. – Vilnius, 2001.
58. Lietuvos valstybės tarybos protokolai 1917–1918. – Vilnius, 1991.
59. Lukošaitis A. Prezidentas Lietuvos politinėje sistemoje: vietos ir galių paieškos // Politologija. Nr. 2.
60. Dimock M., Dimock G. and Fox D. Public Administration. Fifth Edition, 1983.
61. Melvin J. Dubnic and Arbara S. Romzek. American Public Administration: Politics and the Management of Expectations. 1991.
62. Meny Y., Knapp A. Government and Politics in Western Europe. – Oxford University Press, 1993.
63. Mesonis G. Lietuvos valdymo forma: lyginamasis aspektas Vidurio ir Rytų Europos kontekste: daktaro disertacija. – Vilnius, 2000.
64. Ministries at Work. – Trondheim: Published by the Royal Norvegian Ministry of Government Administration, 1994.
65. Nekrašas E. Legislature and the executive in foreign policy making. – Vilnius, 1994.
66. Nekrošis V. Viešoji administracija / Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. – Vilnius: UAB „Poligrafija ir informatika“, 2004.
67. Neverauskas B., Rastenis J. Vadybos pagrindai. – Kaunas: Technologija, 2000.
68. Obrazcovas V. Ar valdai? – Vilnius: VAGA, 1998.
69. Oran D. Law Dictionary For Nonlawyers. Second Edition. – New York: West Publiching Company, 1985.
70. Huges O. E. Public Management & administration. An Introduction. Second Edition. – Printed in Great Britain by Antony Rowe Ltd, Chipenham, Wiltshire. 1998.
71. Oxford English reference Dictionary. Second Edition, Revised. Edited by Pearrall J. and Trumble B. – Oxford: Oxford University Press.
72. Philip S. James. Introduction to Englich Law. Twelth Edition. – London: Butteworths., 1989.
73. Piesliakas V. Teisinės sistemos reforma Lietuvoje: problemos ir perspektyvos // Justitia. 1997. Nr. 5.
74. Polish Constitutional Law. – Warsaw: Bureau of Research Chancelery of the Sejm, 2000.
75. Bouckaert G., Pollit Ch. Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė. – Vilnius: Algarvė, 2003.
76. Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
77. Public Administration in Hungry. – Budapest: Hungarian Institute of Public Administration, 1994.
78. Raišienė A. G. Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai // Viešoji politika ir administravimas. 2003. Nr. 4.
79. Razauskas R., Rudokas J., Samuolis G. Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. – Vilnius, 1991.
80. Regular Report on Lithuania's Progress Towards Accession. – Brusels, 2001. Commission of the European Communities.
81. Report on Local and Regional Democracy in Lithuania. – Strasbourg, 2001.
82. Riomeris M. Lietuvos konstitucinė teisė. 1 dalis. – Kaunas, 1937.
83. Riomeris M. Valstybė. T. 2. – Vilnius, 1995.
84. Robert B. Denhardt. Public Administration: An Action Orientation. 1995.

85. Robert C. Applebay. Šiuolaikinio verslo administravimas. – Kaunas, 2003.
86. Ruso Ž. Ž. Rinktiniai raštai. – Vilnius: Mintis, 1979.
87. Shafritz Jay M., Russel E. W. Introducing Public Administration. Second Edition. – Longman. 1999.
88. Slapper G. & Kelly D. The English Legal System. Fourth Edition. – London-Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999.
89. Stačiokas S. Lietuvos nacionaliniai interesai ir valdžių tarpusavio sąveika // Lietuvos nacionaliniai interesai ir jos politinė sistema. – Vilnius, 1995.
90. Stačiokas S. Lietuvos teisės sistema: raida ir perspektyvos // Justitia. 1996. Nr. 4.
91. Stoner James A. F., Freeman Edward R., Gilbert Daniel R, Jr. Vadyba. – Poligrafija ir informatika, Kaunas. 1999.
92. Stoškus K. Teisingumo krizė ir valstybės modernizacijos galimybės // Valstybės kūrimo drama: krizė ir vizijos. – Vilnius, 2000.
93. Šakočius A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime // Viešasis administravimas – Kaunas: Technologija, 1999.
94. Šileikis E. Konstitucinė teisė. Lietuvos teisės pagrindai. – Vilnius: Justitia, 2004.
95. Šileikis E. Valstybės vadovo statusas: teoriniai ir praktiniai klausimai // Teisė. 2001. Nr. 38.
96. Talat-Kelpša L. Vyriausybė ir Prezidentas / Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. – Vilnius: UAB „Poligrafija ir informatika“, 2004.
97. Talat-Kelpša L. Pusiau prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė // Politologija. 1996. Nr. 1.
98. Tarptaurinių žodžių žodynas. – Vilnius, 1985.
99. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 2001.
100. Tarptautinių žodžių žodynas. Trečiasis leidimas. – Vilnius: Alma littera. 2004.
101. Tartarkiewicz W. Filosofijos istorija. I dalis. Senovės ir viduramžių filosofija. – Vilnius, 2001.
102. The Constitution of the United States. – California, 1991.
103. The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective. Edited by Craig P. and Tomkins A. – Oxford OX2 6DP: Oxford University Press, Great Clarendom Street, 2006.
104. Urmonas A., Pranevičienė B. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės // Jurisprudencija. 2002. Nr. 32 (24).
105. Vaišvila A. Lietuvos istorinis įnašas kuriant teisinės valstybės koncepciją // Kriminalinė justicija. 1997. Nr. 7–8.
106. Vaišvila A. Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000.
107. Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Justitia, 2000.
108. Vaišvila A., Mesonis G. Žmogaus teisės ir jų gintis. – Vilnius, 2000.
109. Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. – Vilnius, 2001.
110. Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 2001.
111. Valančius V. Teismo ir teisėjo nepriklausomumo principo įgyvendinimas: daktaro disertacija. 2000.
112. Valstybinė teisė. Prof. M. Riomerio skaitytų paskaitų stenogramos. 1 dalis. – Kaunas, 1930.
113. Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Mokomoji priemonė. – Vilnius, 2000.
114. Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. – Vilnius, 2002.
115. Vitkus G. Politologija. – Vilnius, 1998.
116. Volanas A. Rinktiniai raštai. – Vilnius, 1996.
117. Walker D. M. The Oxford Companion To Law. – Oxford: Clarendom Press, 1980.
118. Walter C. & McKeon R. Introduction to Frensh Law. – London: Cavendish Publishing Limited, 1995.

119. Warren K. F. Administrative Law in the Political System. Third Edition. – New Jersey: Prentice Hall, Upper Sadlle River, 1996.
120. West's Law & Commercial Dictonary in Five Languages. – St. Paul: West Publishing Company, 1985.
121. William C. Johnson. Public Administration: Policy, Politics and Practice. Second Edition. 1996.
122. Woll P. American Government. – New York: Random House, 1998.
123. Zakarevičius P. Vadyba: genezė, dabartis, tendencijos. – Kaunas, 1998.
124. Žilinskas D. Ar lipsime į medį iš viršaus? Kai kurie probleminiai Lietuvos administracinės teisės sampratos aspektai // Justitia. 2000. Nr. 1.
125. Žilinskas D. Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai pagrindai // Jurisprudencija. 2000. Nr. 17.
126. Агапов А. Б. Учебник административного права. – Москва, 1999.
127. Административное право / Под ред. Ю. А. Козлова и Л. Л. Попова. – Москва, 1999.
128. Административное право в схемах / Под ред. А. А. Никитина. – Москва, 2000.
129. Административное право зарубежных стран: учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. – Москва: издательство «Спарк», 2003.
130. Административное право России. Конспект лекций в схемах / Редактор-состовитель Е. В. Платонов. – Москва, 2000.
131. Административное право России. Конспект лекций / Автор-составитель Труханович Л. В. – Москва, 2001.
132. Административное право Российской Федерации / Ответственный ред. Н. Ю. Хамачева. – Москва: издательство «Юристь», 2005.
133. Административное право Российской Федерации: учебник для студентов средных професионалъных заведений / Насонов В. Я., Конышин В. А., Петров К. С., Редкоус В. М. – Москва: издателъский центр «Академия», 2003.
134. Административное право. Общая часть. Учебное пособие / Под ред. В. П. Сальникова. – Санкт-Петербург, 2000.
135. Алёхин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов. 2-е издание, исправленное и дополненое. – Москва: издателъство «Зерцало», 1998.
136. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. – Москва, 2000.
137. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – Москва, 1998.
138. Бахрах Д. М. Административное право. Краткие учебные курсы. – Москва, 2000.
139. Бахрах Д. Н. Административное право России. – Москва, 2000.
140. Бахрах Д. Н. Административное право Росии. – Москва, 1993.
141. Белъский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. №. 1.
142. Бельский К. С. О функциях испольнительной власти // Государство и право. 1997. №. 3.
143. Блинников Л. В. Великие философы. Словарь-справочник. Издание второе, переработанное и дополненое. – Москва, 1999.
144. Богданов А. В., Богородицкий И. Б., Россинский Б. В. Административное право: учебник для средних профессионалъных учебных заведений. – Москва: издателъство «НОРМА», 2003.
145. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие. Издание 2-е, переработанное и дополненное. – Москва: издателъская корпорация «Логос», 2000.

146. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право Российской Федерации. – Москва, 2001.
147. Глазунова Н. И. Государственное управление: учебник для вузов. – Москва: издателъство «Муниципальный мир», 2004.
148. Глазунова Н. И. Система государственного управления: учебник. – Москва, 2002.
149. Гоббс Т. Сочинения в двух томах. Том 2. – Москва, 1991.
150. Государственное управление. Основы теории и организации: учебник. Том I / Под редакцией В. А. Козбаненко. – Москва: издателъство «СТАТУТ», 2002.
151. Исполнительная власть: организация и взаимодействие / Ответственный ред. Ю. А. Тихомиров. – Москва, 2000.
152. Испольнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Под ред. И. Л. Бачило. – Москва, 1998.
153. Козлов Ю. М. Административное право. – Москва, 2001.
154. Конституции государств Европы. Том 1. – Москва, 2001.
155. Конституция Российской Федерации. – Москва, 1993.
156. Коренев А. Р. Административное право России. Часть 1. – Москва, 1997.
157. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. – Москва, 1999.
158. Макарейко Н. В. Административное право. Пособие для сдачи экзамена, 3-е издание, переработанное и дополненое. – Издателъство «Юрайт», Москва. 2005.
159. Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. – Москва, 1996.
160. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международролный опыт. – Москва: издателъство «Весъ мир», 2003.
161. Овсянко Д. М. Административное право: учебное пособие. – Москва: издателъство «Юристъ», 1997.
162. Овсянко Д. М. Административное право. – Москва, 2000.
163. Овсянко Д. М. Административное право: учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. – Москва: издателъство «Юристъ», 2001.
164. Правителъство, министерство и ведомство в зарубежных странах. – Москва, 1994.
165. Россинский Б. В. Административное право. – Москва, 2000.
166. Россинский Б. В. Административное право. Словарь-справочник. – Москва, 2000.
167. Россинский Б. В. Административное право: учебно-практическое пособие. – Москва, 2001.
168. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. – Москва, 1970.
169. Сравнителъное конституционное право: учебное пособие / Отв. ред. В. Е. Чиркин. – Москва: издателъство «Международные отношения», 2002.
170. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. Том первый. – Москва: издателъство «НОРМА», 2002.
171. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – Москва, 1998.
172. Тихонравов Ю. В. Основы философии права: учебное пособие. – Москва: издательство «Вестник», 1997.
173. Трубецкой Е. Н. Труды по философии права. – Санкт-Петербург: издательство Русского Христианского Хуманитарного института, 2001.
174. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. Т. 2. – Москва, 1996.

175. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время. – Москва, 1999.
176. Хрестоматия по истории государства и право зарубежных стран / Под ред. З. М. Черниловского. – Москва, 1984.
177. Четвериков В. С. Административное право России. Общая и особенные части: учебное пособие. – Москва, 2001.
178. Чиркин В. Е. Государственное управление. – Москва: издательство «Юристь», 2001.
179. Шахмалов Ф. Теория государственного управления. – Москва: издательство «Экономика», 2002.
180. Энциклопедия управленческих знаний. Основы современнего социалъного управления: теория и методология: учебное пособие / Под ред. В. Н. Иванова. – Москва, 2000.